



**T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**2000'Lİ YILLARDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN
YAPILANMA ÇALIŞMALARININ MÜLKİ SİSTEM VE MÜLKİ
İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

**ADEM USLU
0840203028**

DOKTORA TEZİ

**DANIŞMAN
DOÇ. DR. YAKUP ALTAN**

ISPARTA - 2014



T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DOKTORA TEZ SAVUNMA
SINAV TUTANAĞI



Tez Savunması 1

Tarih:4/6/ 2014

Enstitü Yönetim Kurulunun 7/5/2014 tarih ve 655 sayılı kararıyla oluşturulan jürimiz, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Bilim Dalını Seçiniz Bilim Dalı DOKTORA öğrencisi Adem USLU'nın "2000'li YILLARDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARININ MÜLKİ SİSTEM VE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ" başlıklı tezini incelemek ve değerlendirmek üzere 4/6/2014 tarihinde saat 16:0'da toplanmış ve adayı tez savunmasına almıştır.

SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Yönetmeliğinin 39. Maddesi uyarınca adaya 90 dakika süreyle teziyle ilgili Ek'te sunulan sorular yöneltmiştir. Yapılan değerlendirmeler sonunda adayın tezinin aşağıda belirtilen sebeplerle,

☒ **Tezin kabul edilmesine** (Öğrenci, varsa jüri tarafından gerekli görülen düzeltmeleri yaparak, tezinin onaylı son şeklini bir (1) ay içinde Enstitü'ye teslim etmelidir.)

☐ **Tezde düzeltme verilmesine** (Öğrenci, tezde gerekli görülen düzeltmeleri yaptıktan sonra altı (6) ay içinde savunmasını yineleyecektir.)

☐ **Tezin reddedilmesine** (Öğrenci yeni tez konusu belirleyecek)

***Tez adı değişikliği yapıldı/yapılmadı.**
oy birliği/oy çokluğu ile karar verilmiştir.

Gereği arz olunur.

Jüri	Adı Soyadı	İmza
Danışman	: Doç. Dr. Yakup ALTAN	
Üye	: Prof. Dr. Yüksel METİN	
Üye	: Prof. Dr. İbrahim KAYA	
Üye	: Doç. Dr. Uysal KERMAN	
Üye	: Doç. Dr. Mehmet AKTEL	

Ekler :

- 1) Tez Değerlendirme Jüri Raporları
- 2) Sınav soru tutanağı

SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği; Madde 39 (3) Jüri üyeleri, söz konusu tezin kendilerine teslim edildiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde, hazırladıkları raporlarla birlikte toplanarak öğrenciyi tez savunma sınavına alırlar. Tez savunma sınavının yeri ve tarihi EYK'nca belirlenir. Jüri aralarında bir başkan seçer. Tez savunma sınavı, tez çalışmasının sunulması ve bunu izleyen soru-cevap bölümünden oluşur. Tez savunma sınavı en az kırkbeş, en çok doksan dakikadır.

(4) Tez sınavının tamamlanmasından sonra jüri tez hakkında salt çoğunlukla kabul, ret veya düzeltme kararı verir. Bu karar, EABD Başkanlığına tez sınavını izleyen üç gün içinde Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrenci yeni tez konusu sunmak zorundadır. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç altı ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tezi kabul edilmeyen öğrenci yeni tez konusu sunmak zorundadır. Yeni tez konusu bu Yönetmeliğin 38 inci maddesinde yer alan esaslara göre belirlenir.

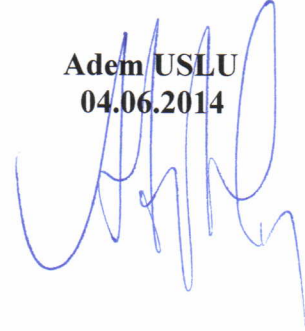
Enstitü Yönetim Kurulu Kararı	Tarih:	Karar No:
Bu form sınavdan sonra danışman tarafından düzenlenerek ilgili Anabilim Dalı Başkanlığı aracılığı ile 3 gün içinde Enstitüye teslim edilir.		

SÜLEYMAN DEMİRELÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YEMİN METNİ

Doktora tezi olarak sunduğum “2000’li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkileri” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

Adem USLU
04.06.2014



ÖZET

2000'Lİ YILLARDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARININ MÜLKİ SİSTEM VE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Adem USLU

Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü
Doktora Tezi, 441 Sayfa, Mayıs 2014.

Danışman: Doç. Dr. Yakup ALTAN

Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları, değişik kaynaklarda “bitmeyen senfoni” olarak ifade edilen yaklaşık 150 yıllık bir geçmişe sahiptir. 20. yüzyılın son çeyreğinde Batı’da ortaya çıkan yeni yönetim anlayışı, kısa süre içinde tüm dünyayı etkisi altına alarak, Weberyen bürokratik yapılanmayı esas alan geleneksel yönetim sisteminin yeniden sorgulanmasına yol açmış, 21. yüzyılın ilk 10-15 yılında bu yeni yönetim anlayışı çerçevesinde Türk kamu yönetiminde yoğun bir yeniden yapılanma çalışması gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde Türk kamu yönetiminde ortaya konulan yeniden yapılanma çalışmaları; yeni kamu yönetimi anlayışı, AB üyelik süreci ile kalkınma planları ve hükümet programları gibi çeşitli resmi belgelerde ortaya konulan yeniden yapılanma hedeflerinin etkisi altında hayata geçirilmiştir.

Yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, 2000’li yılların başından itibaren mahalli idare reformu ve bakanlıkların yeniden yapılandırılmasına yönelik çıkarılan kanun ve KHK’ler başta olmak üzere onlarca kanun, KHK ve yönetmelik yürürlüğe konulmuş ve Türk kamu yönetimi yeniden şekillendirilmiş, bu çalışmalardan en fazla etkilenen yapılardan biri, Osmanlıdan Cumhuriyet Türkiye’sine aktarılan taşra yönetim sistemi olan mülki yönetim sistemi ve bu sistemin ana unsuru olan mülki idare amirliği mesleği olmuştur.

Bu çalışmada; Türk kamu yönetiminde 2000’li yıllarda görülen yeniden yapılanma çalışmalarının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerindeki etkileri incelenmiş, yeniden yapılanma çalışmalarının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerindeki etkilerine yönelik 355 mülki idare amirinin katılımıyla bir araştırma gerçekleştirilmiş ve bu çalışmalarla ilgili mülki idare amirlerinin görüş ve düşünceleri alınmıştır. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu tespit edilerek, mülki sistem ve mülki idarenin geleceğiyle ilgili öngörülerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: 2000’li yıllar, Türk kamu yönetimi, yönetimde yeniden yapılanma, yeni kamu yönetimi, AB üyelik süreci, mülki sistem, mülki idare amirliği,

ABSTRACT

THE EFFECTS OF THE REORGANIZATION STUDIES IN TURKISH PUBLIC MANAGEMENT ON TERRITORIAL ADMINISTRATION AND TERRITORIAL ADMINISTRATORS IN 2000's

Adem USLU

**Süleyman Demirel University, Department of Public Administration, PhD
Dissertation, 441 Pages, May 2014.**

Supervisor: Assoc. Prof. Dr. Yakup ALTAN

The reorganization studies in Turkish public management have a 150- year background which named as "endless symphony" in various sources. The new management approach, which emerged in the last quarter of 20th century in the West influenced the entire world within a short time, led to re-question of the traditional management system which based on Weberian bureaucracy and within this new management framework, intensive reorganization studies were carried out in the first 10-15 years of the 21th century. In this period, reorganization studies in Turkish public management were implemented under the influence of the reorganization targets set out in reorganization studies, the EU accession process, development plans and government programmes.

In context of the reorganization studies in management since the beginning of 2000's, dozens of law, order in council and code were put into effect especially the law and order in councils enacted for reorganization of ministries and local government reform and thus Turkish public management was reorganized and one of the structures the most affected by these studies is territorial administration and its main element territorial administrators which was transferred from Ottoman Empire to Turkish Republic.

In this dissertation, the effects of the reorganization studies in 2000's in Turkish public management on territorial administration and territorial administrators is examined, a research intended for effects of the reorganization studies on territorial administration and territorial administrators is carried out with the participation of 355 territorial administrators and are taken their opinions and thoughts about reorganization studies. As detected impoverishing impacts of reorganization studies in public management in 2000's on territorial administration and territorial administrators, the predictions about the future of territorial administration are made.

Keywords: *2000's, Turkish public management, reorganization in management, new public management, the EU accession process, territorial administration, territorial administrator.*

İÇİNDEKİLER

Sayfa

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI.....	
YEMİN METNİ TUTANAĞI.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR.....	xii
TABLolar.....	xv
ÖNSÖZ.....	xxiii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YÖNETİMDE YENİDEN YAPILANMA

1. YENİDEN YAPILANMA	4
1.1. Yeniden Yapılanma Kavramı.....	4
1.2. Yeniden Yapılanma İhtiyacı.....	7
1.3. Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Nedenleri ve Amaçları.....	10
1.4. Ülkemizdeki Geçmiş Dönem İdari Reform Çalışmaları.....	12
1.5. 2003 Yılı Yönetimde Yeniden Yapılanma Rehberi	13
2. TÜRKİYE’DE SON DÖNEM YÖNETİMDE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARININ ANA EKSENLERİ.....	16
2.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.....	16
2.1.1. Yeni Kamu Yönetiminin Ortaya Çıkışı Ve Tanımı.....	16
2.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Çıkış Nedenleri.....	19
2.1.3. Yeni Kamu Yönetiminin Siyasal Temelleri.....	20
2.1.4. Yeni Kamu Yönetiminin İlkeleri Ve Özellikleri.....	22
2.1.5. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ülkemizde Uygulanması.....	25
2.2. Avrupa Birliği Üyelik Süreci.....	27
2.2.1. AB Üyelik Sürecinde Kamu Yönetimlerini Şekillendiren Kavramlar	27
2.2.1.1. Avrupalılaşma.....	28
2.2.1.2. Avrupa İdari Alanı.....	29
2.2.1.3. İyi Yönetişim.....	32
2.2.1.4. Yerelleşme.....	34
2.2.1.5. Yerindenlik (subsidiarity).....	35

2.2.1.6.	Küreselleşme.....	36
2.2.1.7.	Bölgeselleşme.....	38
2.2.2.	Türkiye'nin AB Üyelik Süreci.....	39
2.2.3.	Sürecin Türk Kamu Yönetimi Alanına Etkileri.....	41
2.2.3.1.	AB Belgeleri ve Etkisi.....	43
2.2.3.1.1.	Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları.....	43
2.2.3.1.1.1.	1998 Düzenli Raporu.....	44
2.2.3.1.1.2.	1999 Düzenli Raporu.....	45
2.2.3.1.1.3.	2000 Düzenli Raporu.....	46
2.2.3.1.1.4.	2001 İlerleme Raporu.....	48
2.2.3.1.1.5.	2002 İlerleme Raporu.....	49
2.2.3.1.1.6.	2003 İlerleme Raporu.....	50
2.2.3.1.1.7.	2004 İlerleme Raporu.....	52
2.2.3.1.1.8.	2005 İlerleme Raporu.....	53
2.2.3.1.1.9.	2006 İlerleme Raporu.....	54
2.2.3.1.1.10.	2007 İlerleme Raporu.....	55
2.2.3.1.1.11.	2008 İlerleme Raporu.....	57
2.2.3.1.1.12.	2009 İlerleme Raporu.....	58
2.2.3.1.1.13.	2010 İlerleme Raporu.....	60
2.2.3.1.1.14.	2011 İlerleme Raporu.....	62
2.2.3.1.1.15.	2012 İlerleme Raporu.....	65
2.2.3.1.1.16.	2013 İlerleme Raporu.....	67
2.2.3.1.2.	Katılım Ortaklığı Belgeleri	70
2.2.3.1.2.1.	2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi.....	70
2.2.3.1.2.2.	2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi.....	72
2.2.3.1.2.3.	2006 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi	73
2.2.3.1.2.4.	2008 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi.....	74
2.2.3.1.3.	SIGMA Raporları	75
2.2.3.1.3.1.	27 No.lu SIGMA Raporu.....	78
2.2.3.1.3.2.	30 No.lu SIGMA Raporu.....	84
2.2.3.2.	Ulusal Programlar	90
2.2.3.2.1.	2001 Yılı Ulusal Programı.....	90
2.2.3.2.2.	2003 Yılı Ulusal Programı.....	92
2.2.3.2.3.	2008 Yılı Ulusal Programı.....	94
2.3.	Kalkınma Planları, Hükümet Programları ve Stratejiler	96
2.3.1.	Kalkınma Planlarında Kamuda Yeniden Yapılanma Hedefleri.....	96
2.3.1.1.	Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Hedefleri.....	96
2.3.1.2.	Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Hedefleri.....	102
2.3.1.3.	Dokuzuncu Kalkınma Planı Hedefleri.....	104
2.3.1.4.	Onuncu Kalkınma Planı Hedefleri.....	112
2.3.2.	Hükümet Programlarında Kamuda Yeniden Yapılanma Hedefleri...	117
2.3.2.1.	57. Hükümet Programında Yeniden Yapılanma Hedefleri	118
2.3.2.2.	58. Hükümet Programında Yeniden Yapılanma Hedefleri	119
2.3.2.3.	59. Hükümet Programında Yeniden Yapılanma Hedefleri	122

2.3.2.4.	60. Hükümet Programında Yeniden Yapılanma Hedefleri	124
2.3.2.4.1.	60. Hükümet Programı Eylem Planında Yeniden Yapılanma Hedefleri.....	125
2.3.2.5.	61. Hükümet Programında Yeniden Yapılanma Hedefleri...	127
2.4.	Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Plan ve Stratejileri.....	130
2.4.1.	2002 Tarihli Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması Ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı.....	131
2.4.2.	2010 Tarihli Saydamlığın Arttırılması Ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014).....	133
3.	YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARININ YASAL BOYUTTAKİ YANSIMALARI.....	135
3.1.	Yasal Düzenlemeler.....	135
3.1.1.	4737 Sayılı Kamu İhale Kanunu.....	135
3.1.2.	4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu.....	139
3.1.3.	4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.....	141
3.1.4.	5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu.....	143
3.1.5.	5072 Sayılı Dernek Ve Vakıfların Kamu Kurum Ve Kuruluşları İle İlişkilerine Dair Kanun.....	146
3.1.6.	5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.....	147
3.1.7.	5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.....	150
3.1.7.1.	Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı Ve Sınırlarıyla İlgili Değişiklikler.....	152
3.1.8.	5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün Kaldırılması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.....	154
3.1.9.	5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.....	156
3.1.9.1.	İl Özel İdarelerine Genel Bakış.....	157
3.1.9.2.	Türkiye’de İl Özel İdaresinin Tarihi Seyri.....	158
3.1.9.3.	5302 sayılı Kanunun Getirdiği Yenilikler.....	160
3.1.9.3.1.	İl Özel İdaresinin Yetki, Görev Ve Sorumlulukları..	161
3.1.9.3.2.	İl Özel İdaresinin Tüzel Kişiliği Ve Özerkliği.....	165
3.1.9.3.3.	Organların Düzenlenmesi Ve Çalışması	167
3.1.9.3.3.1.	İl Genel Meclisinin Çalışma Şekli Görev Yetki Ve Sorumluluğu.....	167
3.1.9.3.3.2.	İl Encümeninin Oluşumu Ve Çalışma Usulleri	173
3.1.9.3.3.3.	Valinin Görev Ve Yetkileri	175
3.1.9.3.4.	Özel İdare Teşkilatı Ve Personeli.....	177
3.1.9.3.5.	İl Genel Meclisi Başkanlığı	180
3.1.9.3.6.	Gelir, Gider Ve Borçlanmayla İlgili Yenilikler....	181
3.1.9.3.7.	Denetime Dair Yenilikler.....	183
3.1.9.3.8.	Çağdaş Yönetim ve Yönetişim İlkeleriyle İlgili Yenilikler.....	185

3.1.9.4. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Genel Değerlendirmesi.....	188
3.1.10. 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	191
3.1.11. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.....	196
3.1.12. 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında Kanun.....	198
3.1.13. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.....	201
3.1.14. 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.....	205
3.1.15. 5902 Sayılı Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun.....	207
3.1.16. 5916 Sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun.....	209
3.1.17. 5952 Sayılı Kamu Düzeni Ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun.....	210
3.1.18. 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.....	212
3.1.19. 6172 Sayılı Sulama Birlikleri Kanunu.....	214
3.1.20. 6223 Sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli Etkili Ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Teşkilat Görev Ve Yetkileri İle Kamu Görevlerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu.....	216
3.1.21. 6271 Sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu.....	220
3.1.22. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	221
3.1.23. 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi İle Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.....	224
3.1.23.1. 6360 Sayılı Kanunun İdari Yapı Üzerindeki Etkileri....	225
3.1.23.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı.....	229
3.1.23.3. Eski Köy İdarelerinde Mağduriyeti Önleyici Düzenlemeler	230
3.1.23.4. Belediye Paylarıyla İlgili Değişiklikler	231
3.1.23.5. Nüfusu 2.000'in Altına Düşen Beldelerin Durumu.....	232
3.1.23.6. On Dört Büyükşehirde Yirmi Yedi Yeni İlçe Kurulması, Büyükşehirlerde Belde ve Köylerin Mahalleye Dönüşmesi...	234
3.1.23.7. 6360 sayılı Kanunla İlgili Tartışmalar.....	235
3.2. Kanun Hükmünde Kararnameler.....	240
3.2.1. Bakanlıkların Teşkilat Ve Görevlerini Düzenleyen Kanun Hükmünde Kararnameler.....	241
3.2.2. Başbakan Yardımcılığı Ve Bakan Yardımcılığı Makamlarının İhdas Edildiği 643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname.....	255
3.3. Yönetmelikler.....	257
3.3.1. 2005/9207 Sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik.....	257

3.3.2.	2009/15169 Sayılı Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul Ve Esaslara Dair Yönetmelik.....	260
3.3.3.	2011 Tarihli Valilik Ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev Ve Çalışma Yönetmeliği.....	261
4.	YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARINDA TEMEL HEDEFLER VE SONUÇLARI.....	262
4.1.	Ana Hedefler.....	262
4.1.1.	Ölçek Problemini Çözmek.....	264
4.1.2.	Kamu Hizmetlerinde Etkinlik Ve Verimliliği Sağlamak.....	265
4.1.3.	Kamu Harcamalarını Disipline Ederek Tasarruf Sağlamak.....	266
4.1.4.	Bürokrasi ve Kırtasiyeciliği Azaltmak.....	267
4.1.5.	Kamuda Şeffaflığı Ve Etik İlkeleri Sağlamak	268
4.1.6.	Hizmetlerde Yerelliği Sağlamak (Yerelleşme).....	269
4.1.7.	Güçlü Yerel Yönetimler	271
4.1.8.	Etkin ve Belirleyici Merkez.....	272
4.2.	Sonuçlar.....	274
4.2.1.	Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi.....	274
4.2.2.	İl Sınırları Düzeyinde Büyükşehir Belediyesi Uygulaması.....	277
4.2.3.	Bakan Yardımcılığı.....	278
4.2.4.	Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık).....	279
4.2.5.	Kamu Görevlileri Etik Kurulu.....	281
4.2.6.	Kamu İhale Kurumu.....	282
4.2.7.	Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu.....	283
4.2.8.	Kalkınma Ajansları.....	284

İKİNCİ BÖLÜM

SON DÖNEM YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARI VE MÜLKİ SİSTEM İLİŞKİSİ

1.	MÜLKİ SİSTEM VE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ.....	286
1.1.	Mülki Yönetim Sistemi.....	286
1.1.1.	Mülki Yönetim Sisteminin Kademeleri.....	289
1.1.1.1.	Vilayet (İl).....	290
1.1.1.2.	İlçe.....	291
1.1.1.3.	Bucak	293
1.2.	Mülki İdare Amirliği Mesleği.....	295
1.2.1.	Valilik.....	295
1.2.2.	Kaymakamlık.....	297
1.2.3.	Vali Yardımcılığı.....	298
1.2.4.	Mülkiye Müfettişliği.....	300

1.2.5.	Bakanlık Merkez Görevi.....	301
1.2.6.	Hukuk İşleri Müdürlüğü.....	302
1.2.7.	Kaymakam Adaylığı.....	303
1.3.	Mülki İdare Amirliği Mesleği İle İlgili Olarak 2000’li Yıllarda Yapılan Yasal Düzenlemeler.....	305
1.3.1.	Vekaletle İlgili Düzenleme.....	305
1.3.2.	Mahalli İdare Birlik Başkanlığı İle İlgili Düzenleme.....	306
1.3.3.	Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Uygulaması.....	308
2.	YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARININ MÜLKİ SİSTEM VE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ İA MESLEĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	310
2.1.	Mülki Sistem Üzerindeki Etkileri.....	310
2.1.1.	Vilayet Sisteminin Zayıflaması.....	310
2.1.1.1.	İl Sınırları Düzeyinde Büyükşehir Belediyesi Uygulaması	311
2.1.1.2.	Bölgeselleşme Çalışmaları.....	312
2.1.1.3.	Güçlü Genel Sekreterlik Yapılarının İhdası.....	313
2.1.1.3.1.	İl Özel İdaresi Genel Sekterliği.....	313
2.1.1.3.2.	Kalkınma Ajansı Genel Sekreterliği.....	314
2.1.1.3.3.	Kamu Hastaneleri Birliği Genel Sekreterliği	315
2.1.2.	İl Ve İlçe İdare Kurullarının İşlevsizleştirilmesi.....	317
2.2.	Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkileri.....	318
2.2.1.	Mülki İdare Amirlerinin Yetki Kayıpları.....	319
2.2.1.1.	Yerel Yöneticilere Karşı Yetki Kayıpları.....	319
2.2.1.1.1.	Emniyet Ve Asayişle İlgili Yetki kayıpları	319
2.2.1.1.2.	Vesayet Denetimiyle İlgili Yetki Kayıpları	321
2.2.1.2.	Birim Amirlerine Karşı Yetki Kayıpları.....	324
2.2.1.3.	Merkeze Karşı Yetki Kayıpları.....	326
2.2.1.3.1.	Otomasyon Ve e-Devlet Uygulamalarından Doğan Kayıplar.....	327
2.2.1.4.	Bayındırlık Hizmetleriyle İlgili Yetki Kayıpları.....	328

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARININ MÜLKİ SİSTEM VE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNE YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA

1.	Araştırmanın Önemi ve Amacı.....	330
2.	Araştırmanın Kapsamı.....	331
3.	Araştırmanın Metodu	332
4.	Anket Formunun Analizi.....	333
5.	Araştırma Bulgularının Analizi.....	333
5.1.	Araştırmaya Katılan Mülki İdare Amirleriyle İlgili Genel Bilgiler.....	332
5.2.	Mülki İdare Amirlerinin Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmaları İle İlgili Kanaatleri.....	336
5.2.1.	Yeniden Yapılanma Çalışmalarına Ağırlık Verilmesi.....	336

5.2.2. Yeniden Yapılanma Çalışmalarında Yeni Kamu Yönetimi Etkisi..	337
5.2.3. Kamuda Yeniden Yapılanma Çalışmalarında Avrupa Birliği Etkisi	338
5.2.4. Yeniden Yapılanma Çalışmaları Üzerinde Yerel Yönetimler Etkisi	338
5.2.5. Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem Üzerindeki Etkisi	343
5.2.6. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının Yeniden Yapılanmaya Etkisi.....	347
5.2.7. Bakan Yardımcılığı Ve Kamu Denetçiliği Kurumunun Konumu...	348
5.2.8. Kalkınma Ajanslarının Mülki Sistem Üzerindeki Etkisi.....	349
5.2.9. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Mülki İdare Amirliği Üzerindeki Etkisi.....	350
5.2.10. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Mülki Sistem Üzerindeki Etkisi.....	351
5.2.11. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Vesayet Denetimi Üzerindeki Etkisi.....	351
5.2.12. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Mülki Sistem Üzerindeki Etkisi.....	352
5.2.13. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Valilik Makamı Üzerindeki Etkisi.....	353
5.2.14. 2004 ve 2005 Mahalli İdareler Reformunun Taşra İdaresi Üzerindeki Etkisi.....	354
5.2.15. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun Mülki İdare Amirleri Üzerindeki Etkisi.....	360
5.2.16. 6172 Sayılı Sulama Birlikleri Kanunu'nun Mülki İdare Amirleri Üzerindeki Etkisi.....	361
5.2.17. 2005/9207 Sayılı İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin Mülki İdare Amirleri Üzerindeki Etkisi.....	362
5.2.18. Kamu Hastaneler Birliklerinin Mülki Sistem Üzerindeki Etkisi...	363
5.2.19. 6360 sayılı Kanun'un Bilimsel Açıdan Tartışılması.....	364
5.2.20. 6360 Sayılı Kanun'un Bazı Hükümlerinin Anayasaya Aykırılığı	364
5.2.21. 6360 Sayılı Kanun'un Bazı Hükümlerinin Mülki Sistem Üzerindeki Etkisi.....	365
5.2.22. 6360 Sayılı Kanun Ve Eyalet Sistemi.....	371
5.2.23. 6360 Sayılı Kanun Ve Güçlü Büyükşehir Belediye Başkanları	372
5.2.24. Büyükşehirlerde İl Özel İdareleri Ve KHGB'nin Kaldırılmasının Etkileri.....	373
5.2.25. Büyükşehir Belediyelerinin Yeni Güç Merkezi Olması.....	374
5.2.26. İl Sınırları Düzeyinde Büyükşehir Belediyesi Uygulamasının Üniter Yapıya Etkisi.....	375
5.2.27. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Lağvının Mülki Sisteme Etkisi.....	380
5.2.28. Büyükşehir Merkezlerindeki İlk Kademe Belediyelerinde İlçe Kurulmasının Mülki Sisteme Etkisi.....	381
5.2.29. Kaymakamlara Sadece Mülki İdare Amirlerinin Vekalet Edebilmesinin MİA Mesleğine Etkisi.....	382

5.2.30. Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Düzenlemesinin Mülki İdare Amirliği Mesleğine Etkisi.....	383
5.2.31. İl Mülki Sınırları Düzeyinde Büyükşehir Uygulamasının Yetkiler Üzerindeki Etkisi.....	389
5.2.32. Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlıklarının Rolü.....	390
5.2.33. Bütün İllerde Büyükşehir Belediyesi Uygulamasına Geçilmesi....	391
5.2.34. Büyükşehirlerde Valilik Ve Kaymakamlıkların Geleceği.....	396
5.2.35. Ülke Geneline Valilik Ve Kaymakamlıkların Geleceği	397
5.2.36. Kamuda Yeniden Yapılanma - Hizmetlerde Etkinlik Ve Verimlilik	402
5.2.37. Kamuda Yeniden Yapılanma - Kamu Harcamalarında Tasarruf....	407
5.2.38. Kamuda Yeniden Yapılanma - Bürokrasi ve Kırtasiyeciliği Azaltma	408
5.2.39. Kamuda Yeniden Yapılanma - Hizmetlerde Yerelliğin Sağlanması	409
5.2.40. Kamuda Yeniden Yapılanma - Güçlü Yerel Yönetim Birimleri...	410
5.2.41. Kamuda Yeniden Yapılanma - Etkin ve Belirleyici Merkez.....	411
5.2.42. Kamuda Yeniden Yapılanma - Ölçek Probleminin Çözülmesi.....	412
5.3. Anketin Genel Değerlendirmesi.....	413
SONUÇ.....	417
KAYNAKLAR.....	427
ÖZ GEÇMİŞ.....	441

KISALTMALAR

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
ADNKS:	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
ADNS:	Adrese Dayalı Nüfus Sayımı
AET:	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AEP:	Acil Eylem Planı
AKPARTİ:	Adalet ve Kalkınma Partisi
AT:	Avrupa Toplulukları
ATAD:	Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
AYYÖŞ:	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BELDES:	Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi
BM:	Birleşmiş Milletler
CHP:	Cumhuriyet Halk Partisi
DEA:	Düzenleyici Etki Analizi
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ:	Devlet Su İşleri
GRECO:	Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu
HABİTAT:	Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı
IMF:	Uluslararası Para Fonu
INTOSAI:	Uluslararası Yüksek Denetleme Kurumları Örgütü
IPA:	Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
İBBS:	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
KA:	Kalkınma Ajansları
KAYA:	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHGM:	Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğu
KHK:	Kanun Hükmünde Kararname
KÖYDES:	Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi

KMYK:	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KPS:	Kimlik Paylaşım Sistemi
MEHTAP:	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MERNİS:	Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi
MHP:	Milliyetçi Hareket Partisi
NATO:	Kuzey Atlantik Savunma Paktı
NPM:	New Public Management
NUTS 2:	The Nomenclature of Territorial Unitsfor Statistics 2
OECD:	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organisation for Economic Cooperationand Development)
PIFC:	Kamu İç Mali Kontrolü
PPBS:	Plan Program Bütçe Sistemi
PVSK:	Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu
SHÇEK:	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SIGMA:	Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries)
SPK:	Sermaye Piyasası Kurulu
STK:	Sivil Toplum Kuruluşu
SUKAP:	Belediyelerin Su ve Kanalizasyon Altyapı Projesi
TAIEX:	Avrupa Komisyonu Teknik Destek ve Bilgi Değişim Ofisi (Technical Assistance and Information Exchange)
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV:	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TODAİE:	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK:	Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜBİTAK:	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK:	Türkiye İstatistik Kurumu
UEKAE:	Ulusal Elektronik ve Kriptoloji Araştırma Enstitüsü
UNCITRAL:	Birleşmiş Milletler Komisyonu Uluslararası Ticaret Hukuku (United Nations Commission on International Trade Law)

YAŞ:	Yüksek Askeri Şura
YKİ:	Yeni Kamu İşletmeciliği
YKY:	Yeni Kamu Yönetimi
YÖK:	Yüksek Öğretim Kurulu
WB:	Dünya Bankası (World Bank)

TABLÖLAR

1. Tablo 23.1. İlk 16 Büyükşehirde Kapanan Belde Ve Köyler Tablosu (s. 234).
2. Tablo 23.2. Yeni 14 Büyükşehirde Kapanan Belde Ve Köyler Tablosu (s. 235).
3. Tablo 5.1. Araştırmaya Katılan MİA'leriyle İlgili Genel Bilgiler Tablosu (s. 334).
4. Tablo 5.2. Yeniden Yapılanma Çalışmalarına Ağırlık Verilmesi Tablosu (s. 336).
5. Tablo 5.3. Yeniden Yapılanma Çalışmalarında YKY Etkisi Tablosu (s. 337).
6. Tablo 5.4. Yeniden Yapılanma Çalışmaları Üzerindeki AB Etkisi Tablosu (s. 338).
7. Tablo 5.5. Yeniden Yapılanma Çalışmalarına Yerel Yönetimler Etkisi Tablosu (s. 339).
8. Tablo 5.6. 2000'li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Yerel Yönetimler Merkezli Olduğu Fikri İle Meslekteki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 339).
9. Tablo 5.7. 2000'li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Yerel Yönetimler Merkezli (Özel İdare, Büyükşehir Belediyesi) Yapıldığı Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu (s. 340).
10. Tablo 5.8. 2000'li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Yerel Yönetimler Merkezli Olduğu Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 341).
11. Tablo 5.9. 2000'li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Yerel Yönetimler Merkezli (Özel İdare, Büyükşehir Belediyesi) Olduğu Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu (s. 340).
12. Tablo 5.10. 2000'li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Yerel Yönetimler Merkezli Olduğu Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 341).
13. Tablo 5.11. 2000'li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Yerel Yönetimler Merkezli (Özel İdare, Büyükşehir Belediyesi) Olduğu Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu (s. 342).
14. Tablo 5.12. Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem Üzerindeki Etki Tablosu (s. 343).

15. Tablo 5.13. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanmaya Dönük Çalışmalar Mülki Sistemin Zayıflamasına Yol Açmıştır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 344).
16. Tablo 5.14. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanmaya Dönük Çalışmalar Mülki Sistemin Zayıflamasına Yol Açmıştır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu (s.344).
17. Tablo 5.15. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanmaya Dönük Çalışmalar Mülki Sistemin Zayıflamasına Yol Açmıştır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 345).
18. Tablo 5.16. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanmaya Dönük Çalışmalar Mülki Sistemin Zayıflamasına Yol Açmıştır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu (s.345).
19. Tablo 5.17. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanmaya Dönük Çalışmalar Mülki Sistemin Zayıflamasına Yol Açmıştır Fikri ile Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s.346).
20. Tablo 5.18. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanmaya Dönük Çalışmalar Mülki Sistemin Zayıflamasına Yol Açmıştır Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu (s.347).
21. Tablo 5.19. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının Yeniden Yapılanma Üzerindeki Etki Tablosu (s. 347).
22. Tablo 5.20. Bakan Yardımcılığı Ve Kamu Denetçiliği Kurumunun Türk Kamu Yönetimindeki Yeri Tablosu (s. 348).
23. Tablo 5.21. Kalkınma Ajanslarının Mülki Sistem Üzerinde Etkisi Tablosu (s. 349).
24. Tablo 5.22. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun MİA Mesleği Üzerindeki Etki Tablosu (s.350).
25. Tablo 5.23. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun Mülki Sistem Üzerindeki Etkileri Tablosu (s.351).
26. Tablo 5.24. 5393 Sayılı Belediye Kanunun Vesayet Yetkisi Üzerindeki Etki Tablosu (s. 352).
27. Tablo 5.25. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun Mülki Sistem Üzerindeki Etkileri Tablosu (s. 353).
28. Tablo 5.26. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun Valilik Makamı Üzerindeki Etki Tablosu (s.354).

29. Tablo 5.27. Yerel Yönetimler Reformunun Taşra İdaresi Üzerindeki Etki Tablosu (s. 355).
30. Tablo 5.28. 2004 Ve 2005 Yıllarındaki Yerel Yönetimler Reformuyla Taşra Teşkilatının Sahip Olduğu Bir Çok Yetki Yerel Yönetimlere Aktarılmış, Taşra Teşkilatı Önemli Ölçüde Zayıflamıştır Fikri İle Mesleki Görev Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 356).
31. Tablo 5.29. 2004 Ve 2005 Yıllarındaki Yerel Yönetimler Reformuyla Taşra Teşkilatının Sahip Olduğu Bir Çok Yetki Yerel Yönetimlere Aktarılmış, Taşra Teşkilatı Önemli Ölçüde Zayıflamıştır Fikri İle Mesleki Görev Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu (s. 356).
32. Tablo 5.30. 2004 Ve 2005 Yıllarındaki Yerel Yönetimler Reformuyla Taşra Teşkilatının Sahip Olduğu Bir Çok Yetki Yerel Yönetimlere Aktarılmış, Taşra Teşkilatı Önemli Ölçüde Zayıflamıştır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 357).
33. Tablo 5.31. 2004 Ve 2005 Yıllarındaki Yerel Yönetimler Reformuyla Taşra Teşkilatının Sahip Olduğu Birçok Yetki Yerel Yönetimlere Aktarılmış, Taşra Teşkilatı Önemli Ölçüde Zayıflamıştır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu (s. 358).
34. Tablo 5.32. 2004 Ve 2005 Yıllarındaki Yerel Yönetimler Reformuyla Taşra Teşkilatının Sahip Olduğu Bir Çok Yetki Yerel Yönetimlere Aktarılmış, Taşra Teşkilatı Önemli Ölçüde Zayıflamıştır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 359).
35. Tablo 5.33. 2004 Ve 2005 Yıllarındaki Yerel Yönetimler Reformuyla Taşra Teşkilatının Sahip Olduğu Birçok Yetki Yerel Yönetimlere Aktarılmış, Taşra Teşkilatı Önemli Ölçüde Zayıflamıştır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu (s. 359).
36. Tablo 5.34. Mahalli İdare Birlikleri Kanununun MİA'leri Üzerindeki Etki Tablosu (s. 360).
37. Tablo 5.35. Sulama Birlikleri Kanununun MİA'leri Üzerindeki Etki Tablosu (s. 361).
38. Tablo 5.36. İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin MİA Mesleği Üzerindeki Etki Tablosu (s. 362).
39. Tablo 5.37. Kamu Hastaneler Birliklerinin Mülki Sistem Üzerindeki Etki Tablosu (s.363).

40. Tablo 5.38. 6360 Sayılı Kanunun Bilimsel Açıdan Tartışılması Tablosu (s. 364).
41. Tablo 5.39 6360 Sayılı Kanunun Bazı Hükümlerinin Anayasaya Aykırılığı Tablosu (s. 365).
42. Tablo 5.40. 6360 Sayılı Kanunun Bazı Hükümlerinin Mülki Sistem Üzerindeki Etki Tablosu (s. 366).
43. Tablo 5.41. 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinin Sınırlarının İl Sınırı Olarak Belirlenmesi, Bu İllerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması, Köylerin Hukuki Statülerinin Sonlandırılarak Mahalleye Dönüştürülmesi Mülki Sistem Ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerinde Zayıflatıcı Etkide Bulunmuştur Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 367).
44. Tablo 5.42. 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinin Sınırlarının İl Sınırı Olarak Belirlenmesi, Bu İllerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması, Köylerin Hukuki Statülerinin Sonlandırılarak Mahalleye Dönüştürülmesi Mülki Sistem Ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerinde Zayıflatıcı Etkide Bulunmuştur Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu (s. 368).
45. Tablo 5.43. 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinin Sınırlarının İl Sınırı Olarak Belirlenmesi, Bu İllerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması, Köylerin Hukuki Statülerinin Sonlandırılarak Mahalleye Dönüştürülmesi Mülki Sistem Ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerinde Zayıflatıcı Etkide Bulunmuştur Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 369).
46. Tablo 5.44. 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinin Sınırlarının İl Sınırı Olarak Belirlenmesi, Bu İllerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması, Köylerin Hukuki Statülerinin Sonlandırılarak Mahalleye Dönüştürülmesi Mülki Sistem Ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerinde Zayıflatıcı Etkide Bulunmuştur Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu (s. 369).
47. Tablo 5.45. 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinin Sınırlarının İl Sınırı Olarak Belirlenmesi, Bu İllerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması, Köylerin Hukuki Statülerinin Sonlandırılarak Mahalleye Dönüştürülmesi Mülki Sistem Ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerinde Zayıflatıcı Etkide Bulunmuştur Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 370).
48. Tablo 5.46. 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinin Sınırlarının İl Sınırı Olarak Belirlenmesi, Bu İllerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması, Köylerin Hukuki Statülerinin Sonlandırılarak Mahalleye Dönüştürülmesi Mülki Sistem Ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerinde Zayıflatıcı Etkide Bulunmuştur Fikri İle Mesleki

- Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu (s. 371).
49. Tablo 5.47. 6360 Sayılı Kanun İle Eyalet Sistemi İlişkisi Tablosu (s. 372).
50. Tablo 5.48. 6360 Sayılı Kanun İle Güçlü BŞB Başkanları İlişkisi Tablosu (s. 373).
51. Tablo 5.49. İl Özel İdareleri Ve KHGB'nin Kaldırılmasının Etkileri Tablosu (s.373).
52. Tablo 5.50. Büyükşehir Belediyelerinin Yeni Güç Merkezi Olma Tablosu (s. 374).
53. Tablo 5.51. İl Sınırları Düzeyinde Büyükşehir Uygulamasının Üniter Yapıya Etki Tablosu (s. 375).
54. Tablo 5.52. Tüm İl Sınırlarını Kapsayan Büyükşehir Uygulaması Ülkenin Üniter Yapısını Ve Mülki Sistemi Tehdit Eden Sonuçlar Doğurmaya Aday Olup Uygulamadan Bir An Önce Vazgeçilmelidir Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 376).
55. Tablo 5.53. Tüm İl Sınırlarını Kapsayan Büyükşehir Uygulaması Ülkenin Üniter Yapısını Ve Mülki Sistemi Tehdit Eden Sonuçlar Doğurmaya Aday Olup Uygulamadan Bir An Önce Vazgeçilmelidir Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu (s. 377).
56. Tablo 5.54. Tüm İl Sınırlarını Kapsayan Büyükşehir Uygulaması Ülkenin Üniter Yapısını Ve Mülki Sistemi Tehdit Eden Sonuçlar Doğurmaya Aday Olup Uygulamadan Bir An Önce Vazgeçilmelidir Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 378).
57. Tablo 5.55. Tüm İl Sınırlarını Kapsayan Büyükşehir Uygulaması Ülkenin Üniter Yapısını Ve Mülki Sistemi Tehdit Eden Sonuçlar Doğurmaya Aday Olup Uygulamadan Bir An Önce Vazgeçilmelidir Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu (s. 378).
58. Tablo 5.56. Tüm İl Sınırlarını Kapsayan Büyükşehir Uygulaması Ülkenin Üniter Yapısını Ve Mülki Sistemi Tehdit Eden Sonuçlar Doğurmaya Aday Olup Uygulamadan Bir An Önce Vazgeçilmelidir Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 379).
59. Tablo 5.57. Tüm İl Sınırlarını Kapsayan Büyükşehir Uygulaması Ülkenin Üniter Yapısını Ve Mülki Sistemi Tehdit Eden Sonuçlar Doğurmaya Aday Olup Uygulamadan Bir An Önce Vazgeçilmelidir Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu (s. 380).
60. Tablo 5.58. KHGM'nün Kapatılmasının Mülki Sisteme Etki Tablosu (s. 380).

61. Tablo 5.59. Büyükşehir İlk Kademe Belediyelerinde İlçe Kurulmasının Mülki Sisteme Etki Tablosu (s. 381).
62. Tablo 5.60. Kaymakamlara MİA Sınıfından Olanların Vekalet Etmesin Meslek Üzerindeki Etki Tablosu (s. 383).
63. Tablo 5.61. Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Düzenlemesinin MİA Mesleği Üzerinde Etki Tablosu (s. 384).
64. Tablo 5.62. “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” Düzenlemesi Meslek Üzerinde Güçlendirici Etkilerde Bulunmuştur Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (S. 385).
65. Tablo 5.63.“Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” düzenlemesi meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunmuştur fikri ile mesleki görev arasındaki ilişkiye yönelik Ki-Kare uygunluk Tablosu (s. 385).
66. Tablo 5.64.“Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” Düzenlemesi Meslek Üzerinde Güçlendirici Etkilerde Bulunmuştur Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 386).
67. Tablo 5.65. “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” Düzenlemesi Meslek Üzerinde Güçlendirici Etkilerde Bulunmuştur Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu (s. 387).
68. Tablo 5.66. “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” Düzenlemesi Meslek Üzerinde Güçlendirici Etkilerde Bulunmuştur Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s.388).
69. Tablo 5.67. “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” Düzenlemesi Meslek Üzerinde Güçlendirici Etkilerde Bulunmuştur Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu (s.388).
70. Tablo 5.68. İl Mülki Sınırları Düzeyinde Büyükşehir Uygulamasının Yetkiler Üzerindeki Etki Tablosu (s. 389).
71. Tablo 5.69. Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlıklarının Rolü Tablosu (s. (390).
72. Tablo 5.70. Bütün İllerde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Tablosu (s. 391)
73. Tablo 5.71. Büyükşehir Belediyesi Uygulaması Nüfus Kriterine Bakılmaksızın Tüm İllere Yayılmalıdır Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 392)

74. Tablo 5.72. Büyükşehir Belediyesi Uygulaması Nüfus Kriterine Bakılmaksızın Tüm İllere Yayılmalıdır Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu (s. 393).
75. Tablo 5.73. Büyükşehir Belediyesi Uygulaması Nüfus Kriterine Bakılmaksızın Tüm İllere Yayılmalıdır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 393).
76. Tablo 5.74. Büyükşehir Belediyesi Uygulaması Nüfus Kriterine Bakılmaksızın Tüm İllere Yayılmalıdır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu (s. 394).
77. Tablo 5.75. Büyükşehir Belediyesi Uygulaması Nüfus Kriterine Bakılmaksızın Tüm İllere Yayılmalıdır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 395).
78. Tablo 5.76. Büyükşehir Belediyesi Uygulaması Nüfus Kriterine Bakılmaksızın Tüm İllere Yayılmalıdır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu (s. 395).
79. Tablo 5.77. Büyükşehirlerde Valilik Ve Kaymakamlıkların Geleceği Tablosu (s. 396).
80. Tablo 5.78 Valilik Ve Kaymakamlıkların Ülke Genelinde Geleceği Tablosu (s. 397).
81. Tablo 5.79. Valilik Ve Kaymakamlık Ülke Genelinde Kaldırılmalı Ve Yerlerini Seçimle Gelen Organlara Bırakmalıdır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 398).
82. Tablo 5.80. Valilik Ve Kaymakamlık Ülke Genelinde Kaldırılmalı Ve Yerlerini Seçimle Gelen Organlara Bırakmalıdır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu (s. 399).
83. Tablo 5.81. Valilik ve Kaymakamlık Ülke Genelinde Kaldırılmalı Ve Yerlerini Seçimle Gelen Organlara Bırakmalıdır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 400).
84. Tablo 6.82. Valilik ve Kaymakamlık Ülke Genelinde Kaldırılmalı Ve Yerlerini Seçimle Gelen Organlara Bırakmalıdır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu (s. 400).
85. Tablo 5.83. Valilik ve Kaymakamlık Ülke Genelinde Kaldırılmalı Ve Yerlerini Seçimle Gelen Organlara Bırakmalıdır Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 401).

86. Tablo 6.84. Valilik Ve Kaymakamlık Ülke Geneline Kaldırılmalı Ve Yerlerini Seçimle Gelen Organlara Bırakılmalıdır Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu (s. 402).
87. Tablo 5.85. Yeniden Yapılanma Hizmetlerde Etkinlik Ve Verimlilik İlişkisi Tablosu (s. 403).
88. Tablo 5.86. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Ana Hedeflerinden Biri Kamu Hizmetlerinde Etkinliği Ve Verimliliği Arttırmaktır Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 404).
89. Tablo 5.87. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Ana Hedeflerinden Biri Kamu Hizmetlerinde Etkinliği Ve Verimliliği Arttırmaktır Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu (s. 404).
90. Tablo 5.88. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Ana Hedeflerinden Biri Kamu Hizmetlerinde Etkinliği Ve Verimliliği Arttırmaktır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 405).
91. Tablo 5.89. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Ana Hedeflerinden Biri Kamu Hizmetlerinde Etkinliği Ve Verimliliği Arttırmaktır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu (s. 405).
92. Tablo 5.90. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Ana Hedeflerinden Biri Kamu Hizmetlerinde Etkinliği Ve Verimliliği Arttırmaktır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu (s. 406).
93. Tablo 5.91. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Ana Hedeflerinden Biri Kamu Hizmetlerinde Etkinliği Ve Verimliliği Arttırmaktır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu (s.407).
94. Tablo 5.92. Yeniden Yapılanma Harcamalarda Tasarruf İlişkisi Tablosu (s.408).
95. Tablo 5.93. Yeniden Yapılanma Bürokrasi Ve Kırtasiyecilik İlişkisi Tablosu (s. 409).
96. Tablo 5.94. Yeniden Yapılanma Hizmetlerde Yerelliğin Sağlanması İlişkisi Tablosu (s. 409).
97. Tablo 5.95. Yeniden Yapılanma Ve Yerel Yönetimler İlişkisi Tablosu (s. 410).
98. Tablo 5.96. Yeniden Yapılanma Etkin ve Belirleyici Merkez İlişkisi Tablosu (s. 411)
99. Tablo 5.97. Yeniden Yapılanma Ve Ölçek İlişkisi Tablosu (s. 412).
100. Tablo 5.98. Anketin Genel Değerlendirme Tablosu (s. 414-416).

ÖNSÖZ

2008 yılında Süleyman Demirel Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümünde başlamış olduğum doktora eğitimim bu tezle tamamlanmış olacak. Doktora eğitimime başladığımda 15 yıllık bir mülki idare amiri olarak Manisa Sarıgöl İlçesi Kaymakamlığı görevini yürütmekteydim. Tez savunması aşamasında ise, meslekte 20 yılı tamamlamış bir mülki idare amiri olarak Afyonkarahisar Vali Yardımcılığı görevini yürütmekteyim.

Altı eğitim öğretim yılı devam eden doktora eğitimim süresinde, 15-20 yıllık bir kamu yöneticisi olarak, iştiğal ettiğim mesleki alanın akademik kürsüsünde doktora çalışması yapmamın benim için son derece anlamlı ve yararlı olduğunu, zira kendimizi uygulamanın gündelik yoğunluğuna kaptırıp kamu yönetiminin teorik ayağını ihmal etme ve bilimsel boyutundan kopma riskini devam ettiğim doktora eğitimimle bertaraf etme imkanı bulduğumu ifade etmek isterim.

Her şeyin süratle değiştiği, yönetimle ilgili teori ve kavramların da hızla yenilendiği, lisans eğitimi ve mesleki adaylık döneminde öğrendiğimiz birçok kavram ve mevzuatın artık geçersiz olduğu bir dönemi yaşamaktayız.

Yegane görevi insanımıza hizmet olan mülki idare amirlerinin verimli ve etkili hizmet üretmesinin öncelikli koşullarından birinin çağın gelişen ve değişen şartlarını okuyabilmek ve yönetimdeki yeni teori ve teknikleri kavrayabilmekten geçtiği düşüncesinden hareketle, güzel ülkemizin güzel insanlarına daha dolu, daha birikimli olarak hizmet verebilme amaç ve hedefiyle başlamış olduğum akademik çalışmam, inşallah bu tezle nihayete erecek ve akademik unvanla taçlanmış olacak.

Kaymakamlık ve vali yardımcılığı görevlerim esnasında bir taraftan yoğun mesaiyle kamu hizmeti üretmek bir taraftan da akademik çalışma yapmak, kabul etmek gerekir ki bir hayli zor ve yorucu oldu. Derslerin takibi ile gidiş gelişler esnasında yaşadığımız değişik sıkıntılar, karşılaştığımız diğer zorluklardı. Ancak, SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD akademik kadrosundan gördüğüm yakın ilgi ve anlayış, bu zorlukları aşmamda ve akademik çalışmamı tamamlamada en büyük destekçim ve işimi kolaylaştıran önemli bir unsur oldu. Bu vesileyle, bölümün akademik kadrosuna ve Enstitü çalışanlarına ayrı ayrı teşekkür ediyorum.

Tez yazım sürecinde kısa süreli bir gecikme yaşamış olsak da hedeflediğimiz sürede tez yazımını gerçekleştirmiş oldum. Danışman hocam Doç. Dr. Yakup ALTAN’la birlikte seçmiş olduğumuz tez konusu, 2000’li yıllar itibarıyla Türk kamu yönetimi açısından çok güncel olan yeniden yapılanma çalışmalarının, yönetim sistemimizin ana unsuru olan mülki sistem ve bu sistemi işleten en önemli unsur olan mülki idare amirliği mesleği üzerindeki etkilerini tespiti yöneltti.

Bu aşamada 17-20 yıllık bir mülki idare amiri olarak mesleğin içinden geliyor olmanın avantajlarını, mevzuatın her an değiştiği dinamik bir alanda akademik çalışma yapmanın da dezavantajlarını yaşadım.

2008-2009 eğitim öğretim yılında başlayan doktora sürecimiz 2014 yılı Haziran ayında sona erecek. Tez hazırlama aşamasında yoğun bir süreç yaşadım. Meslektaşlarımızı kapsayan anket çalışmamıza 355 yürekli meslektaşımız katkı sağladı. Online sistem üzerinden gerçekleştirdiğimiz bu ankete katkı sağlayan bütün meslektaşlarıma ayrı ayrı teşekkür ediyorum.

Süleyman Demirel Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Başkanı Prof. Şaban Sitembölükbaşı başta olmak üzere süreç içerisinde kendisinden ders aldığım bütün hocalarıma ve Enstitü çalışanlarına bir kez daha teşekkür ediyorum.

Diğer özel teşekkürlerden birini de Tez İzleme Komitesinde üye olan Doç. Dr. Uysal Kerman ve Prof. Dr. Yüksel Metin’e sunuyorum. Hem ders döneminde hem de tez izleme sürecinde değerli hocalarımızın önemli katkı ve desteklerini gördüm.

6 yıl süren doktora eğitimim sürecinde danışman hocam olarak, tez hazırlama ve yazım sürecinde önemli destek ve yardımlarını gördüğüm Doç. Dr. Yakup Altan’a ayrıca teşekkür etmeyi bir borç olarak görüyorum.

Bu altı yıllık doktora eğitimim sürecinde her an yanı başımda olan, desteklerini benden esirgemeyen, çalışmam esnasında kendilerine ayırmam gereken zamandan fedakarlık eden sevgili eşim Betül Hanım’a, aslan oğlum Alpaslan’a ve doktora öğrenciliğimle birlikte büyüyen biricik kızım Elif Bilge’ye sonsuz teşekkür ediyorum. Evde oluşturdukları huzur adası, bu tezin ortaya çıkmasında ve doktora eğitimimin tamamlanmasında en büyük faktör oldu. İyi ki varlar...

GİRİŞ

2000’li yıllar; yönetimde uzun bir zamandan beri gündemde olan yeniden yapılanma ya da kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması düşüncesinin, bu amaç doğrultusunda uygulamaya konulan yoğun yasal ve idari düzenlemelerle, düşünceden uygulamaya geçirildiği ve Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırıldığı bir dönem olmuştur.

Türk kamu yönetiminin, çağın öncelikleri ve kamu yönetimine hakim olan ilkelere göre yeniden düzenlenmesi amacı doğrultusunda gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmalarında, 442 sayılı Köy Kanunu dışındaki yerel yönetimlerle ilgili kanunlar tümüyle yenilenmiş, merkez ve taşra ile yerel yönetimlerinin başta vesayet olmak üzere ilişkileri yeniden düzenlenmiş ve yerel yönetimler hem mali hem de idari özerklik noktasında güçlendirilmek istenmiştir.

Yeniden yapılanma çalışmalarında kamunun ekonomik verimsizliği ve kamu harcamalarının yeterince şeffaf olmaması öncelikle dikkate alınmış, daha şeffaf ve daha ekonomik bir ihale ve harcama sistemi kurma amacı doğrultusunda yasal ve yapısal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

İlerleyen dönemde kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında bakanlıklar yeniden düzenlenmiş birçok genel müdürlük ve müsteşarlık ana hizmet bakanlıklarına dönüştürülmüştür.

Kamunun yeniden yapılandırılması hedefi, 2002 yılından itibaren işbaşına gelen hükümetlerin en temel önceliklerden birisi olmuş ve bu amaç doğrultusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin geceli gündüzlü yoğun mesaisiyle idari sistemimizde düzenleme ve değişiklikler yapan onlarca hatta yüzlerce yasa kabul edilmiştir.

Bu dönemde yasama organında kamuda yeniden yapılanma hedefi doğrultusunda kabul edilen kanunlarla, mülki idare amirlerini mesleki gelecekleri adına çok yakından ilgilendiren yasal ve yapısal değişikliklere gidilmiştir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkezi idarenin yetkilerinin azaltılması gibi gerekçelerle yapılan yasal düzenlemelerin tamamına yakınında, Osmanlı’dan bu yana merkezi idarenin taşra temsilcisi sıfatıyla önemli yetkilerle donatılmış olan mülki idare amirlerinin birtakım

yetkileri budanmış ve başta yerel yönetim organları olmak üzere başka kişi ve kurumlara aktarılmıştır.

Her ne kadar bu dönemde yapılan yeniden yapılanma çalışmalarında mülki sistemin temel kanunu olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda küçük birtakım değişikliklerden başka esaslı bir değişiklik yapılmamış olsa da, diğer yasal düzenlemeler Türk taşra idari sistemi olan mülki sistem ve bu sistemin en önemli yapı taşı olan mülki idare amirliği mesleği üzerinde olumlu – olumsuz, güçlendirici - zayıflatıcı çeşitli etkilerde bulunmuştur. Hatta bu etkilerle, mülki sistemin ve mülki idare amirliği mesleğinin geleceği bile sorgulanmaya başlanmıştır.

Bu çalışmada, 2000'li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ve bu çerçevede yapılan yasal düzenlemelerin; mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerindeki etkileri, mülki idare amirlerinin statü, görev, yetki ve sorumluluklarında olumlu veya olumsuz yönde medyaya getirdiği sonuçlar incelenmiştir.

Bu amaç doğrultusunda çalışmada; yeniden yapılanma kavramı, ülkemizde yeniden yapılanma çalışmalarına yön veren ana eksenler (yeni kamu yönetimi anlayışı, AB üyelik süreci ve hükümet programları ile kalkınma planlarından oluşan resmi dokümanlar), yeniden yapılanma çalışmalarının yasal boyuttaki yansımaları (kanunlar, kanun hükmünde kararnameler ve yönetmelikler), yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedefleri ve sonuçları, mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği, dönem içerisinde meslek ile ilgili yapılan yasal düzenlemeler ile yeniden yapılanma çalışmalarının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerindeki etkileri incelenmiştir.

Ayrıca mülki idare amirlerinin 2000'li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının sistem ve meslek üzerindeki etkileri ile ilgili düşünce ve kanaatlerinin ne olduğu, mülki idare amirliği meslek mensupları arasında yapılmış olan likert tipi bir anketle ölçülmeye çalışılmış, 355 meslek mensubunun katılımıyla gerçekleştirilen anketin sonuçları çözümlenmiş ve değerlendirilmiştir.

Araştırmanın devamında gerek anket uygulamasının sonuçları gerekse diğer bulgular ışığında “mülki idare amirliği mesleği kaldırılmalı mıdır?” sorusuna cevap aranmış ve ulaşılan sonuçlar ortaya konulmuştur.

Çalışmayla; 2000'li yıllardaki kamuda yeniden yapılanma çalışmalarının taşra yönetim sistemimiz olan mülki sistem ve onun kalbi olan mülki idare amirliği mesleği

zerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu önermesinin doğruluğu kanıtlanmaya çalışılmış ve çalışmada bu önermeyi doğrulayan sonuçlara ulaşılmıştır.

Çalışmanın, kamuda henüz daha tamamlanmamış olan ve bundan sonra da devam edeceği muhakkak olan yeniden yapılanma çalışmalarına katkı vermesi, yeni çalışmalarda zaten yeterince örselenmiş olan sistem ve mesleğin daha da yıpratılmaması için gereken özenin gösterilmesi hususunda katkı vermesi temenni edilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YÖNETİMDE YENİDEN YAPILANMA

1. YENİDEN YAPILANMA

1.1. Yeniden Yapılanma Kavramı

Son yıllarda yoğunlukla kullanılmakta olan yönetimde yeniden yapılanma teriminin, Türk idare literatüründe çok eskilere dayanan bir geçmişi bulunmamaktadır. Yönetimdeki yeniden yapılanma çalışmalarıyla ilgili olarak 1980’li yıllara kadar daha çok idari reform terimi kullanılmış, bu tarihten itibaren idari reform teriminin kullanımı azalarak, yeniden yapılanma terimi tercih edilmeye başlanmıştır. İdari reform ve yönetimde yeniden yapılanma terimlerinin, aynı kavramı açıklamak için değişik zamanlarda kullanılan ve aynı anlama gelen idari terimler olduğu ağırlıklı olarak ifade edilmekle birlikte, yeniden yapılanma kavramının idari reform kavramına nazaran daha geniş kapsamlı ve daha çağdaş bir kavram olduğu da dile getirilmektedir.¹

Bazen mevcuttan tamamen vazgeçerek yepyeni arayışlara yönelme gibi anlamlar yüklense de reform kelimesiyle genel olarak ifade edilmek istenen husus, bir sistemdeki aksayan yönlerin ve hataların ortadan kaldırılması, düzeltilmesi ve daha iyi işler hale getirilerek o sisteme yeni bir şekil verilmesidir. Reform ya da yeniden yapılanma düşüncesi, mevcut durumun en iyi alternatif olmadığı, daha iyilerinin olabileceği, ancak herhangi bir çaba ve gayret sarf edilmeden daha iyiye ulaşmanın mümkün olmayacağı ve kullanılacak çeşitli araçlarla mevcut düzenin değişimine yönelik gelişmelerin hızlandırılması gerektiği görüşüne dayanmaktadır. Bu düşünceye göre değişiklikler, sisteme yapılacak birtakım dışsal müdahalelerle gerçekleştirilmeli, ortaya konulabilecek olası dirençler de dikkate alınmamalıdır.²

¹ Hüseyin Yayman, *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 5.

² Kenan Sürüt, *Türkiye’de İdari Reform*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1972, s. 7.

Ülkemizde iki yüz yıllık bir geçmişe sahip olan idari reform kavramını ifade etmek üzere bu tarihsel süreç içerisinde; ıslahat, inkılap, idarede reform, idarenin rasyonalizasyonu, idarenin reorganizasyonu, yönetimin yeniden düzenlenmesi, yönetimin iyileştirilmesi, yönetimin yeniden yapılandırılması ve devlet reformu gibi değişik kelimeler kullanılmıştır. Bu kelimelerin hepsi aynı anlamda, ancak her biri farklı dönemlerin ve farklı yaklaşımların ürünü olarak kullanılmıştır. Bunların içinden yönetimin yeniden yapılandırılması ve devlet reformu kavramları, idari reform terimine göre daha geniş çerçeveye oturtulmakta ve yönetimde ciddi değişim ve dönüşümler yapmak³ anlamında kullanılmaktadır.

Günümüzde kamu yönetiminde yeniden yapılanma ya da yönetimde reform kavramları küresel bir olgu olarak kabul edilmekte ve süratle değişen dünyanın gerektirdiği şartlara uyarlanma anlamında kullanılmakta⁴, değişen koşulların harekete geçirdiği idari dönüşüm süreci⁵ olarak tanımlanmaktadır.

Yönetimle ilgili olması en belirleyici özelliği olan ve yönetimin birtakım temel alanlarda yapısal düzenlemelere tabi tutulmasından, küçük yöntem değişikliklerine kadar uzanan geniş bir yelpazedeki tüm düzenleme ve gelişmeleri ifade etmek için kullanılan idari reform terimi; idarenin milli hedeflerin gerçekleştirilmesine zemin hazırlayacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet sunmasını sağlayacak bir düzen kurmak ve kurulan bu düzenin nizam ve intizam içinde çalışmasını sağlamaya yönelik gayretlerin tümü şeklinde tanımlanmıştır.⁶

İdarenin yeniden düzenlenmesi, esas olarak faaliyetler ve ilişkiler sisteminin, gelişmeyen, çevresel koşullardaki değişikliklere ayak uyduramayan yönlerini geliştirmek veya geliştirilmelerine ortam sağlamak düşüncesinin bir ürünüdür. Bu şekilde yeniden düzenleme, giderek ve sürekli geliştirmeden farklı olarak, mevcut düzenin katılıklarını giderme amacıyla alışılmış olanda, büyük çaplı değişikliklere giderek yeni bir dengenin kurulmasına, değişik mahfillerdeki çalışmaların entegrasyonuna yönelik bilinçli, kararlı ve planlı bir çaba olmaktadır.⁷

³ Cahit Tutum, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, No. 3, Ankara, 1994, s. 4.

⁴ Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi Kuram Siyasa Uygulama*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2004, s. 364.

⁵ Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, ODTÜ Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 2003, s. 159.

⁶ Sürgit, *a.g.e.*, s. 10.

⁷ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1972, s. 8-9.

Sürgit'e göre idari reformun özellikleri; sosyal değişimin bir faktörü olması, idarenin modernleştirilmesi amacını taşıması, subjektif ve tartışmalı olması, belirli bir sınırının olmaması, zaman alıcı ve sürekli bir süreç olması, işten personel çıkarma amacını taşımaması, mevzuatın değiştirilmesinden ibaret olmaması, asıl amaçların bir fonksiyonu olması, başarı durumunun yöneticilere bağlı olması, aslında idarecilerin görevi olması ve lafla gerçekleşmemesidir.⁸

Sistematiik bir yapıya sahip olan idarede, işlevsel olarak belli bir düzen hakim olurken, örgütsel olarak ise aynı düzenin varlığından söz edilemez ve örgütler hem dış ilişkileri hem de iç yapıları bakımından zamanla farklılaşırlar. Zaman içinde tedrici olarak gerçekleşen bu farklılaşmalar kısa vade için reorganizasyon sayılabilecek bir büyüklüğe sahip olmasa da, uzun dönemli bir değerlendirmede yeniden yapılanma kavramını karşılayacak bir total büyüklüğe ulaşabilir. İdari birimler günün koşullarına cevap verebilmek maksadıyla sürekli bir değişim ve gelişim içinde olurlar. Bu değişim kısa dönem için çoğunlukla fark edilemeyecek boyutlarda olmakta ancak uzun vadede gözle görülen bir büyüklüğe ulaşmaktadır. Zaman içinde gerçekleştirilen ve süreklilik arz eden yeni şartlara uyum çabalarına idareyi geliştirme adı da verilmektedir.⁹

Başlangıçta idarenin örgüt yapısı ya da metotları o günün ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılasalar bile değişen koşullar içinde etkinliğini kaybedip, ihtiyaçları karşılamaktan uzaklaşarak tümüyle gereksiz kalabilir. Dinamik bir toplumda kamu idarelerinin değişen ve gelişen koşullara çeşitli sebeplerle ayak uydurmakta zorlandığı yerlerde idarenin yeniden düzenlenmesi gerekli hatta zorunlu hale gelir. Bu anlamda yeniden düzenlemenin, güncel değişime duyarlı bir yapıya sahip olmayan durağan bir idare düzeninin sistematize edilerek sürekli değişime uygun bir yapıya kavuşturulması amacını taşıyan, idarenin modernleştirilmesi ile eş anlamlı olduğu ifade edilebilir. Mevcut istekleri karşılamaya yetmeyen, yeni istekler karşısında çaresiz kalan, sadece günü kurtaran ve geleceği hedeflemeyen, görevlerinin gerektirdiği en etkin metotları bulamayan ve kendi faaliyet alanındaki gelişmelerden habersiz olan bir idarede yeniden düzenleme ihtiyacı söz konusu olur.¹⁰

Kamu yönetiminde bugüne kadar yapılan yeniden yapılanma çalışmalarını üç ana döneme ayırmak mümkündür. Bunlardan birincisi, idari reform kavramı etrafında

⁸ Sürgit, *a.g.e.*, s. 13-22.

⁹ Sürgit, *a.g.e.*, s. 10-11.

¹⁰ Sürgit, *a.g.e.*, s. 12.

şekillenen ve 1980’li yıllara kadar süren dönemdir. Bu dönemde yapılan çalışmalar, daha çok gündelik sorunların çözümüne odaklanarak örgütlenme yapıları, süreçleri ve prosedürleri iyileştirmeye yönelik düzenlemeleri içermektedir. İkinci dönem, kurumsal çalışmaların ötesine geçilerek, devletin rolünün yeniden tanımlanması ve işlevlerinin sınırlandırılması üzerinde yoğunlaşan ve 1980’li yıllarda hakim olan dönemdir. Bu dönemde, özel sektörün yönetim anlayışının kamuda yaygınlaştırılması hedeflenmiştir. Üçüncü dönem ise, 1990’lı yıllardan itibaren güçlenmeye başlamış olan ve günümüzde de etkilerini sürdüren, kamu yönetimini toplumsal yapıya entegre etme yaklaşımının hakim olduğu zaman dilimidir.¹¹

1.2. Yeniden Yapılanma İhtiyacı

Kamu yönetimi sisteminin toplumun ihtiyaçlarını karşılamada etkin bir araç olarak kullanılabilmesinin temel şartlarından birisi, sistemin gelişen ve değişen koşullara ayak uydurmasını sağlayıcı yönde sürekli olarak yenilenmesidir.

İnsanlık, tarihin her safhasında daha iyi alternatiflere ulaşmanın mücadelesi içinde olmuş ve toplum hayatının düzenlendiği yönetim alanı da bu mücadeleden nasibini almıştır. Neticede insanlık tarihi boyunca, devlet otoritesinin kurulduğu her yerde bir yönetim aygıtı da oluşturulmuş ve bu aygıtın daha iyi işler hale gelmesi için çaba sarf edilmiştir.

Türk idare tarihinde yönetimde reform söylemi ve süreci, Osmanlı devletinin duraklama döneminde başlamış, Tanzimat döneminde ve cumhuriyetin kurulmasından sonra devam etmiş, planlı dönem ve 1980’lerdeki serbest piyasa ekonomisi şartlarında farklı bir ivme kazanmış olup, 2000’li yıllarda yönetişim ve kamu işletmeciliği çerçevesinde BM, OECD, AB ve uluslararası kuruluşlarca açıkça desteklenmektedir.¹²

Yönetim sisteminde yeniden yapılanma düşüncesi, statüko ya da yetersizlikleri olan idari sistemin her zaman daha iyi bir alternatifinin olabileceği varsayımına dayanmaktadır. İdari reform ihtiyacı, mevcut olan devleti algılama biçimine bağlı olarak değişmekte, reform çabalarına yol gösterecek ve şekil verecek olan devleti algılama

¹¹ Abdullah Yılmaz, “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”, *DPU Sosyal Bilimler Dergisi*, Kütahya, 2007, S. 17, s. 223.

¹² Hüseyin Gül - Dilek Memişoğlu, “Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetimsel Reform”, *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, (ed. M. A. Çukurçayır - G. Gökçe), Çizgi Kitabevi, Konya, 2007, s. 59-61.

biçimleriye her devlette farklılık göstermektedir. Bu farklılıkların kaynağında ise tarihsel gelenekler, farklı pratik sorunlar ile reformcular, yazarlar ve araştırmacıların geleceğe dair öngöruları yer almaktadır.¹³

Kamu yönetimini değişime zorlayan etkenler; kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sitemde yol açtığı sıkıntılar, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişim ile toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalmasıdır. Kamu yönetimi reformu da bu nedenlere bağlı olarak; kamu yönetiminin görev alanının ne olacağı sorusuna cevap veren devletin rolüyle, bu görevlerin nasıl ve ne şekilde yapılacağı ve önceliklerin neler olacağı temelleri üzerine yapılandırılmaktadır.¹⁴

Yönetimde reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma ve idari reform gibi anlamca birbirine yakın değişik isimlerle ifade edilen sürekli yenilenme yaklaşımıyla, özet olarak, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesi amaçlanmaktadır.¹⁵

Ülkemizdeki idari reform uygulamaları, yirminci yüzyılın ilk yarısında yürütme erkini düzenleme çalışması olarak başlamış, yirmibirinci yüzyıla girerken ise devletin topyekün yeniden yapılandırması düşüncesine dönüşmüştür. Etkili, verimli ve hızlı bir kamu yönetimine ilişkin talepler, küreselleşme ve liberizasyon süreçlerinin de rüzgarıyla, reform teriminin geleneksel anlamından çıkarak daha kapsamlı bir devlet reformuna dönüşmesine yol açmıştır.¹⁶

İdarede yeniden yapılanma çalışmalarının amaçları, reform yaklaşımlarına ve kavramın tanımına bağlı olarak farklılık göstermekte ve idari reforma yol açan nedenlerle benzerlikler göstermektedir. Düzenleme nedeni olarak ortaya çıkan sorunlar reformun amacı ve yönünün tayin edilmesinde birebir etkili olmakta ve bu durum evrensel bir hal almaktadır. Reform olgusu iktisadi-politik değişimin ve gelişimin bir aracı olmaktan öte, mevcut bürokratik yapının iyileştirilmesi olarak irdelendiğinde idari

¹³ Bayram Coşkun - Ahmet Nohutçu, “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kurumsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirmeler ve Saptamalar”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden yapılandırılması-I*, (Ed. A. Nohutçu - A. Balcı), Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s. 5.

¹⁴ Mustafa Ökmen - Kadri Canan, “Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, *CBÜ Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Manisa, 2009, C. 16, S. 1, s. 160.

¹⁵ Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu, TODAİE Yayınları, Ankara, 1991, s. 1.

¹⁶ Yayman, *a.g.e.*, s. 50.

reform, sadece yürütme erki içinde bir düzenlemeyi değil bütün olarak kamu yönetimi sisteminde yeniden yapılanmayı amaçlamaktadır.¹⁷

İdarede reform uygulamalarının hemen her ülkede toplumsal değişimin etkilerine açık olduğu ve bu etkilerden bütünüyle soyutlanamayacağı dikkate alınarak, reform çalışmalarında her ülkenin kendi özel şartlarının gözden ırak tutulmaması gerekmektedir.¹⁸

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri çerçevesinde yaşanan yapısal sorunlarla birlikte, örgüt kültürü, yönetim teknikleri vb. konulardaki kamu yönetiminin örgütlenmesini ve işleyişini etkileyen birtakım iç ve dış faktörlerin farklı boyutlardaki etkileri, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmakta; geleneksel yönetim anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş sürecinde yaşanan tartışmalar ile kamu örgütlerini işletme yönetimlerine yaklaştıran teorik ve pratik gelişmeler Türkiye’de kamu yönetiminin hem örgütsel hem de işlevsel olarak yeniden yapılandırılmasını gerektirmektedir.¹⁹

Türk kamu yönetiminin birçok yönden çağın ihtiyaç ve koşullarına cevap vermekten uzak olduğu genel kabulünden hareketle, idarenin kendisinden beklenen işlevi yerine getirebilmesi için her devir ve dönemde çeşitli çabalar harcanmıştır.²⁰ Ancak bu çabalar amaca ulaşmanın çok gerisinde kalmış ve idari reform ya da yeniden yapılanma kavramı her dönemin en önemli gündem maddeleri arasında yer bulmaya devam etmiştir.

Türkiye’de yapılan yeniden yapılanma çalışmalarının amacı, dönemlere göre farklılaşmakta ve yapılan çalışmalar diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de kalkınma planlarında saptanan görüşler doğrultusunda şekillenmektedir. 1960 ihtilalinden sonra başlayan planlı dönemin devlete yüklediği yeni görevlerin en başında “iktisadi ve toplumsal kalkınmayı sağlamak ve bu amaç doğrultusunda idare aygıtını yeniden düzenlemek” gelmektedir. 1961 yılında hazırlanan İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor’a göre idari reformun amacı “etkili-kaliteli-ekonomik” bir idarenin kurulmasıdır. Bu anlayış; daha sonra ortaya konan çalışmalarda tekrarlanan “etkili-

¹⁷ Yayman, *a.g.e.*, s. 46.

¹⁸ H.Hüseyin Can, “Türk İdare Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimler ve Yeni Mahalli İdare Kanunlarının Getirdiği Sistem”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II*, (ed. A. Nohutçu - A. Balcı), Beta Yayınları, Ankara, 2007, s. 58.

¹⁹ Kemal Görmez, “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri”, *GÜİBF Dergisi*, C. 2, S. 1, 2000, s. 87.

²⁰ Sürgit, *a.g.e.*, s. 164.

verimli-hızlı” idare amacının öncüsü olmuş ancak, yeniden yapılanmanın amaçlarını daraltmak, yönetimi sosyo-ekonomik ve siyasal düzenden soyutlamak, daha iyi çalışan bir idare aygıtının kendi içinde alınacak önlemlerle meydana getirilebileceğine inanmak gibi hususlarda da eleştiriye uğramıştır.²¹

Türk kamu yönetiminin örgütlenmeyle ilgili olanlar başta olmak üzere çalışma yöntemleri, çalışanları, ilgilileri, karar alma süreçleri, kamu politikalarının toplumsal mütakabiliyeti, bürokratik kültür ve değerler dizgesi bakımından önemli sorunlarla karşı karşıya olduğu ve acil bir reform talebi ile karşı karşıya olduğu geçmişten beri ifade edilmekte ancak, herkes tarafından kabul gören reform ihtiyacının kapsamı, ölçeği ve referanslarının ne olacağı hususunda önemli görüş ayrılıklarının ortaya çıktığı görülmektedir.²²

1991 yılında, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından Kamu Yönetimi Araştırma Projesi kapsamında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu’nun giriş bölümünde yönetimde yeniden düzenlemeyi zorunlu kılan ve sayıca pek çok olan değişkenlerin en önemlilerinin; “hizmetlerin değişen ve gelişen koşullara duyarlı duruma getirilmesi amacı ve kamu yönetimi sistemi içinde yer alan kurumların gereksinimlerinde ve işleyiş düzenlerinde zaman içerisinde meydana gelen iç değişimler” olduğu belirtilmiş ve yeniden düzenleme çalışmalarında dikkate alınacak en temel ilkenin, yapılan düzenlemenin var olan sorunları giderici ve örgüte yeni bir canlılık getirerek onu yeni atılımlara hazırlayıcı nitelikte olması gerektiği ifade edilmiştir.²³

1.3. Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Nedenleri Ve Amaçları

Uzun bir tarihi geçmişi bulunan Türk kamu yönetimindeki yeniden yapılanma çabalarına, bu tarihi sürecinden dolayı literatürde zaman zaman “bitmeyen senfoni” yakıştırması yapılmaktadır. Ancak, 1980’lerle birlikte hayata geçirilen liberal politikalar, kentleşme sürecinin yönlendirdiği toplumsal değişim - dönüşüm ve yerel yönetimlerin ön plana çıkması gibi iç dinamikler, küreselleşme-bölgeselleşme/yerelleşme dinamikleri ve yeni kamu yönetimi anlayışı gibi dış

²¹ Yayman, *a.g.e.*, s. 48.

²² Yayman, *a.g.e.*, s. 46.

²³ Kaya Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu, s. 2.

faktörlerle, 1990'ların sonunda Türk kamu yönetimi özelinde çakışmış ve yüz elli yıllık yönetimde yeniden yapılanma çabaları önceki dönemdekilerden oldukça farklı bir sürece girmiştir.²⁴

Yönetimde yeniden yapılanmaya dönük çalışmaları gerekli hatta zorunlu kılan çok sayıda sebebin ortak noktası olarak yönetimin eskimesi ve yeterliliğini kaybetmesi gösterilmektedir.²⁵ İdarede yeniden yapılanmaya dönük çalışmaların nedenleri İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda özetle şu şekilde sıralanmaktadır.²⁶

1. Kamu hizmetlerinin kapsamının genişlemesi.
2. İhtiyaç ve şartlarda meydana gelen değişiklikler.
3. Kamu hizmeti kavramının içeriğinde meydana gelen değişiklikler.
4. Teknoloji alanında gerçekleşen yenilikler.
5. Hükümet ya da üst kademe yöneticilerinin almış olduğu kararlar

Bunların yanında; kuvvetli ve etkili bir idare arayışı, siyasal bunalımlar, kamudaki aşırı denetimci yapı, sosyal ve ekonomik planların hazırlanmasına dair yenilikler ve idareyi geliştirmeye ilgili kurum ve kuruluşların idarede reform yapılmasını teşvik edici çalışmaları idarede reformu gerekli kılan diğer önemli faktörler olarak gösterilmektedir.²⁷

İdari Refom ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, MEHTAP, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu ve Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporunda maddeler halinde sıralanan idari reform nedenlerini; örgütsel nedenler, çevresel nedenler, dışsal nedenler ve idare anlayışında yaşanan değişimden doğan nedenler ana başlıkları altında toplamak mümkündür.²⁸

Türk kamu yönetimi ile ilgili yeniden yapılanma çalışmalarının sebepleri 1963 tarihli MEHTAP, 1972 tarihli İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1991 tarihli Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporunda kısaca şu şekilde ifade edilmektedir.²⁹

1. Etkili ve verimli hizmet üretilmemesi.
2. Kaynakların rasyonel kullanılamaması.
3. Koordinasyon ve işbirliği alanında yaşanan sorunlar.

²⁴ Ökmen - Canan, *a.g.m.*, s. 162.

²⁵ Yayman, *a.g.e.*, s. 42.

²⁶ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, *a.g.e.*, s. 9-10.

²⁷ Yayman, *a.g.e.*, s. 43.

²⁸ Yayman, *a.g.e.*, s. 43.

²⁹ Yayman, *a.g.e.*, s. 50.

4. Yönetime katılmadaki yetersizlikler.
5. Örgüt yapısından kaynaklanan sorunlar.
6. Merkeziyetçilik.
7. Yönetime duyulan güvensizlik.
8. İdareyi geliştirme çalışmalarının yetersiz kalması.

Başbakanlık tarafından Ekim 2003'te yayımlanan "Kamuda Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" kitabında kamuda yeniden yapılanma ihtiyacı şu şekilde ifade edilmiştir:³⁰ *"Dünyadaki değişim ve 1980 sonrası ülkemizin ithal ikameci ve içe dönük bir kalkınma stratejisinden ihracata dayalı dışa dönük bir stratejiye geçmesi, özellikle piyasa ekonomisini geliştirmeye dönük politikalar, kamu yönetimi alanında da değişimi uyaran önemli bir faktör olmuştur. Dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi, ülkemizde de bu dönemde yeniden yapılanma kavramının geniş kabul görmesi ve tartışılması bir rastlantı değildir. Ancak, yapılan çeşitli araştırmalara, yayımlanan raporlara ve alınan kararlara karşılık, ülkemizin 1980 sonrası ekonomi alanında gerçekleştirdiği serbestleşmeyi ve değişimi, kamu yönetimi alanında başardığı tam olarak söylenemez. Bugün yaşadığımız sorunların temelinde, bu kısmi değişimin doğurduğu uyum sorunları önemli bir yer tutmaktadır."*

1.4. Ülkemizdeki Geçmiş Dönem İdari Reform Çalışmaları

Türkiye'de gerek planlı dönemde gerekse planlı dönemden önce yeniden yapılanma ile ilgili çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar çerçevesinde, yabancı uzmanlar tarafından düzenlenen çeşitli raporlar ile kurum düzeyinde yapılan çalışmalara ve raporlara dayanan idari reform çalışmaları ve çabaları gerçekleştirilmiştir.

Esasen, ülkemizde idari reform çabalarına İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra büyük önem verilmekle birlikte, savaşın önce ve sonrasında hazırlanan birtakım raporlarla idarenin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bunlar; Dorr Raporu (1933), Thornburg Raporu (1949), Neumark Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Martin-Kush Raporu (1951), Gruber Raporu (1952), Baade Raporu (1959), Chailloux-Dantel Raporu (1959), İdari Reform ve Reorganizasyon

³⁰ Ömer Dinçer - Cevdet Yılmaz, *Kamuda Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, 2003, s. 13.

Hakkında Ön Rapor (1961), Mook Raporu (1962), Fisher Raporu (1962), Podol Raporu (1963), Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi -MEHTAP- (1963), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1972), Kamu Yönetimi Araştırması Projesi -KAYA-(1991) Raporudur.

Bunlardan; 1949 yılında Fritz Neumark tarafından hazırlanan rapor “devlet dairelerinin ve müesseselerinin rasyonel çalışması”, 1951 yılında James M. Barker’ın başkanlığında bir komisyon tarafından hazırlanan rapor “devlet personel rejimi”, 1958 yılında TODAİE tarafından hazırlanan rapor “Türkiye’de devlet personeli” konularında hazırlanmıştır.

Ayrıca, 1960 sonrasında DPT, Devlet Personel Başkanlığı ve TODAİE öncülüğünde çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalardan 1963 yılında Başbakanlığa sunulan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)’nde ağırlıklı olarak personel rejimi konuları ele alınmış, 1972 tarihli İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda idarenin yeniden düzenlenmesi hususu ve bu husustaki ilke ve öneriler ele alınmış, 1988 tarihinden itibaren TODAİE tarafından yürütülen ve 1991 yılında yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) kamu yönetimi araştırması genel raporunda AB’ye uyum hususu ve vatandaş odaklılık hususları ilk kez vurgulanmış, VIII. Plan kapsamında hazırlanan ve 2002 Ocak’ta Bakanlar Kuruluna sunulan Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı’nda ülkemizde saydamlığın artırılması ve etkin yönetimin geliştirilmesi amaçlanmıştır.

1.5. 2003 Yılı Yönetimde Yeniden Yapılanma Rehberi

3 Kasım 2002 milletvekili genel seçimlerinden sonra işbaşına gelen Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri, kamuda yeniden yapılanma hususuna ayrı bir önem vermiş ve kamuda yeniden yapılanmaya ilişkin yapısal değişikliklerle ilgili çalışmaları hükümetin en öncelikli hedefleri arasına koymuştur.

Hükümetin bu alandaki iradesini gösteren en önemli çalışmalardan biri, Başbakanlık tarafından Ekim 2003’te yayımlanan “**Kamuda Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**” kitabıdır. 2003 yılında başlatılan kamuda yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde Kamu Yönetimi Temel Kanunu

Hazırlama Komitesi adına hazırlanan rapor yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde, kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecine katkıda bulunmak ve rehberlik etmek üzere hazırlanmıştır.³¹ Giriş kısmında Kitabın; “değişimin hızlandığı ve yoğunlaştığı, küreselleşme ve bilgi toplumu şartlarında rekabetin arttığı, bireyin ve toplumun ön plana çıktığı 21. yüzyılın yönetim anlayışı ve temel yönetim vizyonuna dayalı olarak, ülkemizin kamu yönetiminde ivedi olarak karşılanması gereken yeniden yapılanma ihtiyacının zihniyet, stratejik tasarım ve organizasyon boyutları itibariyle genel çerçevesini ortaya koymak üzere hazırlandığı”³² ifade edilmiştir.

Kitapta öncelikle dünyada yaşanan değişim süreci ve bunun ortaya çıkardığı yeni yönetim anlayışı, ülkemizin dünyadaki değişme ile etkileşimi, tecrübeleri ve mevcut şartları ortaya konmuş ve kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacı ayrıntılı olarak açıklanmıştır.³³

Raporun birinci kısmında “kamu yönetimini değiştirmeye zorlayan faktörler”; “dünyadaki değişme ve gelişmeler”, “uluslararası gelişmeler Türkiye etkileşimi”, “Türkiye’de değişime genel bakış” ve “kamu yönetiminde değişme gereği” başlıklarıyla ele alınmıştır.

Raporun ikinci kısmında “kamu yönetiminde yeniden yapılanma” ele alınmış ve bu kısım; “yeniden yapılanma için temel varsayımlar ve yaklaşımlar”, “yeniden yapılanmanın temel ilkeleri”, “yeniden yapılanma alanları” ve yeniden “yapılanmanın fayda ve maliyeti” başlıklarıyla mercek altına tutulmuştur.

Raporda dünyadaki değişme ve gelişmeler kapsamında kamu yönetimini değiştirmeye zorlayan faktör olarak yeni kamu yönetimi düşüncesi ve yapısı ele alınmış, ABD’den Yeni Zelanda’ya çeşitli ülkelerdeki yeni kamu yönetimi uygulamalarından örnekler verilmiştir.³⁴

Rapora göre kamu yönetimini değiştirmeye zorlayan bir diğer faktör olan uluslararası gelişmeler Türkiye etkileşimi kapsamında; serbestleşme, uluslararası finans kurumları, dünya ölçeğinde ekonomik durgunluk ve bölgesel krizler ile ulaşım, bilgi ve iletişim alanında yaşanan gelişmeler ele alınmıştır.³⁵

³¹ Dinçer - Yılmaz, *a.g.e.*, s. 14.

³² Dinçer - Yılmaz, *a.g.e.*, s. 11.

³³ Dinçer - Yılmaz, *a.g.e.*, s. 17- 64.

³⁴ Dinçer - Yılmaz, *a.g.e.*, s. 20-52.

³⁵ Dinçer - Yılmaz, *a.g.e.*, s. 53-64.

Türkiye’de değişime genel bakış başlıklı alt bölümde; ekonomide yaşanan krizler, siyasi istikrarsızlıklar ve siyaset bürokrasi ilişkileri, Avrupa Birliği’ne uyum ve kamu yönetiminin temel açıkları ele alınmış, kamu yönetiminin temel açıkları olarak stratejik açık, performans açığı, mali açık ve güven açığı tespit edilmiş olup her biri ayrı ayrı ele alınmıştır.³⁶

Kamu yönetiminde değişme gereği başlıklı diğer alt bölümde; yönetim düşüncesinde ve yapısında yetersizleşme, aşırı büyüme ve merkezileşme, kamu mali yönetiminde kriz ve borç yönetimi, kamu personel rejimi krizi, kamu denetim sisteminin etkisizleşmesi ile israf ve yolsuzluklar ele alınmış ve bu alanlardaki yanlışlıklar ve yetersizliklere dikkat çekilmiştir.³⁷

Raporun ikinci bölümünde “kamuda yeniden yapılanma” başlığı altında ele alınan yeniden yapılanma için temel yaklaşımlar ve varsayımlar olarak; “yeniden yapılanma yönetim düşüncesinin değişimi demektir”, “kamu yönetimi sistemi bir bütündür” ve “yeniden yapılanma uzun süreli bir değişim sürecidir” önermeleri ele alınmış ve incelenmiştir.³⁸

Raporun kamuda yeniden yapılanma başlığının ikinci alt başlığı olan yeniden yapılan(dır)manın temel ilkeleri olarak; ihtiyaçlara uygunluk, katılımcılık ve çok ortaklılık: yönetişim, halk odaklılık, stratejik yönetime geçiş, performansa dayalı oluş, denetimde etkililik, etik kurallar ve insana güven ve hizmetlerin yürütülmesinde yerindelik ilkeleri ele alınmış ve incelenmiştir.³⁹

Raporun ikinci bölümünün bir diğer alt başlığında yeniden yapılandırma alanları olarak; Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, merkezi idarede yeniden yapılanma, yerel yönetimlerde yeniden yapılanma tespit edilmiş, bunların yanında diğer önemli düzenlemeler başlığı altında; idari usul kanunu, saydamlık ve vatandaşların bilgi edinme hakkı, e-dönüşüm Türkiye projesi ve e-devlet, bürokrasinin azaltılması ve basitleştirilmesi, vatandaş memnuniyetinin ölçülmesi, performans sistemine ve ödüllendirmeye geçiş, kamuda etik kuralların gözden geçirilmesiyle ilgili hedefler ortaya konmuş⁴⁰ ve yeniden yapılandırma çalışmalarının bu alanlarda yapılması öngörülmüştür.

³⁶ Dinçer - Yılmaz, *a.g.e.*, s. 65-80.

³⁷ Dinçer - Yılmaz, *a.g.e.*, s. 81-110.

³⁸ Dinçer - Yılmaz, *a.g.e.*, s. 115-126.

³⁹ Dinçer - Yılmaz, *a.g.e.*, s. 127-135.

⁴⁰ Dinçer - Yılmaz, *a.g.e.*, s. 137-162.

2. TÜRKİYE’DE SON DÖNEM YÖNETİMDE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARININ ANA EKSENLERİ

Bazı akademik çalışmalarda ülkemizdeki kamuda yeniden yapılanma çalışmalarına yön veren ana eksenler iç ve dış dinamikler olarak ele alınıp, dış dinamiklerin en başında da Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Avrupa Birliği (AB) ve küreselleşme sürecinin geldiği⁴¹ ifade edilmektedir.

Ancak bu çalışmada ülkemizde 2000’li yıllardaki kamuda yapılan yeniden yapılanma çalışmalarının ana eksenleri iç ve dış eksenler ayrımına tabi tutulmadan; Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı, AB üyelik süreci ve resmi belgelerdeki yeniden yapılanma hedefleri olarak üç kısma ayrılarak incelenmiştir.

2.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

2.1.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı Ve Tanımı

1970’lerde dünya genelinde yaşanan ekonomik kriz, devletin ekonomik hayattaki mevcudiyetinin 20. yüzyılın son çeyreğinde ciddi biçimde tartışılmaya başlanmasına⁴² yol açmış, bu tartışma ortamında 1980’lerin sonundan itibaren Yeni Kamu Yönetimi anlayışı gündeme gelmiş ve bu yıllarda ilk tohumları atılmış olan anlayış; 1980’li yıllarda filizlenmiş, 1990’ların başından itibaren gelişimini tamamlayarak ilk meyvelerini vermeye başlamıştır. Model ilk olarak Kanada, ABD, İngiltere, Avustralya ve Yeni Zellanda gibi İngilizce konuşan ülkelerde ortaya çıkmış sonraki yıllarda ise diğer ülkeleri etkisi altına almıştır.⁴³

Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management-NPM) anlayışı, devamlılık, eşitlik, tarafsızlık, bedava oluş gibi temel özelliklere sahip olan kamu hizmetlerini merkez alan geleneksel kamu yönetimi modelinin yetersizliklerine bir tepki olarak

⁴¹ Mehmet Aktel, *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, s. 198.

⁴² Uğur Ömürgönülşen, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (ed. M. Acar - H. Özgür), Nobel Yayınları, Ankara, 2003, s. 3.

⁴³ Alpaslan Kartal, “Yeni kamu Yönetiminin Türkiye’ye Yansıması Olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli, 2006, s. 37.

ortaya çıkmış⁴⁴ ve küreselleşme çağında bilgi toplumunun sunmuş olduğu hızlı etkileşim imkanlarıyla da tüm dünyayı kısa sürede etkisi altına almıştır.

Bu anlayışın en belirgin özelliği daha çok siyaset biliminin içinde kalan kamu yönetiminin işletmecilik biliminin sınırları içine çekilmesi olup akım; devletin görevi, örgütlenme ve yönetim şeklinin yeniden sorgulanmasını beraberinde getirerek klasik sınırlarına dönmesi, verimlilik esasına göre örgütlenmesi, yönetimde ise özel sektör teknik ve pratiklerinin uygulanması düşüncelerini ortaya çıkarmış,⁴⁵ devletin küçültülmesi, özelleştirme, kamu hizmetlerinin üretim ve dağıtımında bilişim teknolojilerinden yararlanma ve ulus devletin zayıflaması mega eğilimleriyle yakın ilişki içinde olmuştur.⁴⁶

Bu dönemde, idari yapıların etkinlik ve verimliliğin arttırılması, ekonomiyi daha iyi yönetebilmek için yeni kurum ve tekniklerin araştırılması çalışmalarının içerisinde önemli bir başlık olarak ele alınmıştır.⁴⁷ “Sınırlanmış bir devlet” ile “ekonomik, etkin ve etkili” bir kamu hizmeti sunumunu sağlayabilecek kurum ve mekanizmaları içeren bir yönetsel yapı arayışı bu çalışmaların ana unsurunu oluşturmuştur.⁴⁸

Kamu yönetiminin doğasından kaynaklanan ve ülkeler arasında benzerlikler gösteren sorun ve darboğazların çözümü ve yönetimlerin etkinleştirilmesi hususunda son dönemde gündeme gelen yaklaşımların en başında Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) gelmekte ve bu yeni yönetim stratejisi, ülkemizdeki yasal ve kurumsal bazda yapılan düzenlemelerde yansımalarını bularak yönetimle ilgili çıkarılan yasalara ve kamusal hizmet organizasyonlarındaki değişimlere şekil vermiştir.⁴⁹

Bu dönemde birçok batılı devletin, reformist bir yaklaşımla yönetim yapılarını ve süreçlerini yeniden yapılandırmaya başlaması, kamu yönetiminde devrimsel bir değişiklik olarak nitelendirilmiş, kamu sektöründe ve onun toplumla ve hükümetle olan

⁴⁴ Veysel Bilgiç, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (ed. A. Balcı vd.), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2008, s. 28.

⁴⁵ Mehmet Akif Özer, “Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, 2005, S. 59, s. 4.

⁴⁶ Ergun, *a.g.e.*, s. 366.

⁴⁷ Özer, *a.g.m.*, s. 3.

⁴⁸ Ömürgönülşen, 2003, s. 3.

⁴⁹ Bekir Parlak, “Küreselleşme Sürecinde Ulus Devlet ve Kamu Yönetimi: Post - Modern Paradigmalar”, *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, (ed. A. Yılmaz - Y. Bozkurt), Baran Ofset, Ankara, 2007, s. 17.

ilişkilerindeki bu dönüşüm yüzyıla damgasını vuran Weberyana bürokrasi modelinden YKY modeline yönelik bir paradigma değişikliği olarak değerlendirilmiştir.⁵⁰

YKY anlayışıyla birlikte gelişmiş birçok ülkenin katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi önemli bir dönüşüme uğramış, esnek ve piyasa tabanlı bir yapıya geçilmiştir. Bu dönüşüm yönetimde basit bir tarz değişikliğinden ziyade bir paradigma değişikliği⁵¹ olarak görülmüş, geleneksel kamu yönetimine ve onun sınırlı doğasına, kültürüne ve ilkelerine meydan okuyan ve kamu sektörüne yeni yaklaşımlar getiren bu yeni paradigma Yeni Kamu Yönetimi olarak adlandırılmıştır.⁵²

Artık süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek olan yönetim anlayışı yerini, performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli olarak kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme demek olan işletme anlayışına doğru bırakmaktadır.⁵³ Bu yeni anlayış, özel sektör işletme kavram ve tekniklerinin kamu kuruluşlarında uygulanmasını önermekte, Weberyana bürokrasi anlayışının yerini piyasa ilkelerine ve bireylerin memnuniyetine dayanan, esnek, karar verme katmanları daha düz, sonuca yönelik ve girişimciliğe önem veren bir anlayışın almasını öngörmektedir. Bu yaklaşım, kamudaki yönetim performansının değerlendirilmesi ile kalite ve verimliliğinin yükseltilmesi için özel kesim tekniklerinden ve yöntemlerinden daha fazla yararlanılması gerektiğine vurgu yapmaktadır.⁵⁴

YKY hareketinin temelleri; karmaşa, belirsizlik, daha fazla sosyal eşitlik, güncel toplumsal ve idari sorunlara duyarlı, insancıl ve eşitlik uğruna inisiyatif kullanan bir bürokrasi oluşturma hedefine dayanmaktadır.⁵⁵

YKY anlayışı modeli farklı ülkelerde farklı isimler almış, bilim adamlarınca değişik isimlerle anılmış, ancak ana unsurları itibarıyla birbirinden farklılaşmamıştır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı Lan ve Rosenbloom (1992) tarafından “piyasa temelli kamu yönetimi”, Osborn ve Gabler (1992) tarafından “girişimci hükümet”, Pollitt (1990) tarafından “işletmecilik”⁵⁶ Perry ve Kraemer tarafından “kamu işletmeciliği”⁵⁷

⁵⁰ Özer, *a.g.m.*, s. 13-14.

⁵¹ Uğur Ömürgönülşen, “The New Public Management”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (AÜSBFD)*, 1997, S. 52, s. 517.

⁵² Bilgiç, *a.g.m.*, s. 28.

⁵³ Bilgiç, *a.g.m.*, s. 31.

⁵⁴ Özer, *a.g.m.*, s. 11.

⁵⁵ Hüseyin Özgür, “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (ed. M. Acar - H. Özgür), Nobel Yayınları, Ankara, 2003, s. 189.

⁵⁶ Bilgiç, *a.g.m.*, s. 28.

⁵⁷ Özer, *a.g.m.*, s. 18.

olarak ifade edilirken bu anlayışın uygulamaları, Amerika Birleşik Devletleri'nde "Hükümetin Yeniden Keşfi", İngiltere'de "Gelecek Adımlar Acente Reformu" Kanada'da "Vizyon 2000" gibi farklı isimler almıştır.⁵⁸

Ülkemizde ise Ömürgölşen, YKY yaklaşımının doğuşuna yol açan ekonomik ve siyasal dönüşümleri incelerken; kamu sektöründe yeni kamu işletmeciliğinin bir megatrend olarak ortaya çıkmasının altını çizmiş ve yeni kamu işletmeciliğini, YKY'nin bir alt dalı gibi incelemiştir.⁵⁹

1980 sonrası ortaya atılan yaklaşımlar arasında en esaslı yaklaşım olan YKY anlayışının, geleneksel kamu yönetimi ile özel sektör yönetim anlayışı arasında çok özel bir yerde bulunduğu ifade edilmekte, değerleri, normları ve teknikleriyle birlikte kamu sektörüne dönük yönetim pratiklerini içeren YKY, kamu sektörüne olan yaklaşımların uygun kısaltılmış hali olarak değerlendirilmektedir.⁶⁰

2.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkış Nedenleri

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı; tek bir etkene bağlı olmaksızın tarihi, ekonomik ve siyasi açıdan çeşitli faktörlerin ayrı ayrı ya da bir arada gösterdiği etkilerin sonucunda ortaya çıkmıştır. Bunların başlıcaları; 1973 petrol krizi sebebiyle yaşanan ekonomik durgunluk ve işsizliğe bağlı olarak ortaya çıkan ekonomik ve mali etkenler; eğitim seviyesinin yükselmesi, yaşlı nüfusun artması ve genç nüfusun karşılanamayan beklenti ve taleplerinden etkilenen sosyal etkenler, Batı'da yeni sağın yükselmesiyle ortaya çıkan siyasal etkenler⁶¹ ve bilgi teknolojilerindeki gelişmelerdir.⁶²

Hood'a göre, YKY anlayışının doğuşunun iki temel gerekçesi vardır. Bunlardan birisi, rekabete ve müşterilerin tercihlerine dayalı, şeffaflıkla hareket eden ve inisiyatif kullanabilen bürokratları görmeyi isteyen bir bürokrasi reformunu getiren kamu tercihi ve işlem maliyeti kuramı gibi kuramları içeren "yeni kurumsal iktisat" anlayışındaki gelişmelerdir. Bir diğeri de, kamu yönetiminde işletme yönetimi ilkelerinin egemen olması düşüncesini savunan ve her geçen gün yaygınlaşan "işletmecilik" yaklaşımıdır. İşletmecilik yaklaşımı, kamu örgütlerinin yöneticilerine normatif ve prosedürel kuralları

⁵⁸ Kartal, *a.g.t.*, s. 38.

⁵⁹ Ömürgölşen, 2003, s. 21.

⁶⁰ Ömürgölşen, 1997, s. 520.

⁶¹ Bilgiç, *a.g.m.*, s. 33-34.

⁶² Kartal, *a.g.t.*, s. 33.

birebir uygulamaktan öte örgütlerini yönetmek için inisiyatif alma ve sağduyu kullanma tavsiyesinde bulunmaktadır. Bütün bu sonuç odaklı davranışların sağlayacağı getiriyse, kamu kurumlarının kamu hizmetlerini hem daha ucuza mal etmeleri hem de daha etkin sunmaları olacaktır.⁶³

Genel olarak bakıldığında Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışını ortaya çıkaran ana faktörler şu şekilde sıralanabilir:⁶⁴

- 1970’lerdeki petrol krizlerinden sonra ortaya çıkan ekonomik krizlerin temelinde sosyal devlet, refah devleti, Keynesyen ekonomik politikalar ve büyük kamu ekonomilerinin yattığı düşüncesi.
- Artan vatandaş talep ve beklentilerinin mevcut kamu bürokrasisi tarafından karşılanmada yetersiz kalması; kamu hizmetlerinde hız, kalite, etkinlik ve ihtiyaçların karşılanması hakkında şikayetlerin artması.
- Yükselişteki yeni sağ ideolojinin de etkisiyle özellikle ABD ve İngiltere’de özelleştirme türü uygulamalarla kamu harcamalarının kısılarak devletin küçültülmesi.
- Devlet ve bürokrasiye duyulan güvensizliğin yaygınlaşması.
- Birçok uluslararası kuruluşun (OECD, IMF, WB) yeni sağ ideolojilerin yaygınlaştırılması konusunda aktif bir siyasi tavır takınmaları.
- Yaygınlaşan iletişim teknolojileri ve küreselleşme.
- Dünya genelinde 1980’lerden sonra artan demokratikleşme talepleriyle birlikte sivil toplum örgütleri ve yönetim anlayışının yaygınlaşması.

2.1.3. Yeni Kamu Yönetiminin Siyasal Temelleri

1980’li yıllardan itibaren devletin başarısızlığının sebepleri yeniden sorgulanmış, sadece teknik faktörlere değil siyasal ve ideolojik faktörlere dayandırılmaya başlanmıştır.⁶⁵

Dönemin yeniden yapılanma sürecine, “yeni sağ” ya da “yeni tutuculuk” olarak ifade edilen ideoloji mutlak bir şekilde egemen olmuş ve devlete “minimal devlet” ya da “gece bekçisi devlet” olarak ifade edilen sınırlar çizilmek istenmiştir.⁶⁶

⁶³ Nur Şat, “Kamudaki Yeni Yönetim Anlayışı Weber Bürokrasisinin Sonu Mu?”, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 2, S. 1, Aralık 2009, s. 98.

⁶⁴ F. Neval Genç, Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı, *Türk İdare Dergisi*, 2010, S. 466, s. 147.

⁶⁵ Ömürgönülşen, 2003, s. 20.

Yeni Kamu Yönetimi asıl olarak, yeni sağ ve yeni muhafazakarlık uzantılarına dayalı olarak çıkış yapmış, yirminci yüzyılın son on yılında küresel dünya ekonomisinde görülen neo-liberal gelişmeler bu durumun daha da pekişmesine yol açmıştır.⁶⁷ Kendinden önceki sosyal liberalizmin piyasa-refah devleti ilişkilerine bir tepki ve eleştiri olarak ortaya çıkmış olan neo-liberalizm (yeni liberalizm), refah anlayışına farklı bir bakış açısı getirmiş ve piyasa sisteminin temel alındığı bir refah anlayışını savunmuştur.⁶⁸

Geleneksel yönetim anlayışının değiştirilmesinde ve kamunun küçültülmesinde İngiltere ve ABD’de görülen ve yeni sağ olarak ifade edilen siyasi akımın etkisi oldukça belirleyici olmuştur. Bu siyasi akımın temsilcileri kamu sektörünün yapısı, işleyişi ve hizmet yöntemlerine yönelik ciddi eleştiriler getirmişlerdir. Neo liberal iktisatçılar tarafından ileri sürülen devletin ekonomik büyümeyi ve özgürlükleri sınırlandırdığı ve “daha az devlet - daha çok piyasa” anlayışının toplam refaha daha fazla katkı sağlayacağı iddiasının yanında, iletişim teknolojisi ve küreselleşmenin getirdiği hızın hantal devlet mekanizmasını zorlaması, kamu hizmetleri alanında daha bilinçli ve daha fazla talepte bulunan bir vatandaş topluluğunun ortaya çıkması gibi etkenler de sürece etkide bulunmuştur.⁶⁹

YKİ, teknik boyutunun yanında ideolojik/siyasal boyutu da olan bir yaklaşım olarak ortaya çıkmıştır. Bu yönlerden dolayı YKİ’ne, 1980’lerin başından itibaren egemen olan yeni sağ ideolojinin bir yan ürünü⁷⁰ yakıştırması da yapılmaktadır.

YKİ her büyük reform projesi gibi belirli bir siyasal ve ideolojik vizyonu temsil etmekle birlikte bu akımın ateşli savunucularına göre YKİ’nin hedeflediği çerçeve, sadece belli bir siyasal parti veya programın taleplerine cevap vermek üzere oluşturulmuş sınırlı bir mekanizma değildir. Bu açıdan YKİ, geleneksel kamu yönetiminin evrensellik iddiasını devralarak sürdürmekte ve siyasetçilerin belirlediği hedefleri gerçekleştirmeye yönelik tarafsız ve her amaca uygun bir araç olarak ortaya çıkmaktadır.⁷¹

⁶⁶ Gencay Şaylan, *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2003, s. 136-137.

⁶⁷ Özer, *a.g.m.*, s. 13.

⁶⁸ Sogül Sallan Gül, *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kısacasında Refah Devleti*, Ebabil Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 2.

⁶⁹ Bilgiç, *a.g.m.*, s. 32.

⁷⁰ Genç, *a.g.m.*, s. 148.

⁷¹ Ömürgönülşen, 2003, s. 24-25.

2.1.4. Yeni Kamu Yönetiminin İlkeleri Ve Özellikleri

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, kamu yönetiminin normatif prosedürleri ile politika yapım sürecinden, özel sektörün yönetim stratejilerinden etkilenmiştir. Yeni kamu yönetimi, ileri sürdüğü fikirlerle büyük ve karmaşık örgütlerin nasıl yönetileceği hususunda önemli katkılar sağlamıştır.⁷² Yaklaşımın temel hareket noktasını, geleneksel kamu yönetimine yeni bir yaklaşım getirerek kamu sektöründe yönetim sürecini geliştirmek oluşturmaktadır.⁷³

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının vurgu yaptığı ilkeler; geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının katı ve hiyerarşik yapılanmasına karşı *yatay ve esnek örgütlenme*, merkeziyetçi anlayışına karşı *yerinden yönetim ve yetki devri*, gizlilik ve kapalılığa karşı *şeffaflık ve açıklık*, statükoya karşı *dinamik yönetim*, kural odaklılığa karşı *vatandaş odaklılık*, doğrudan kamu hizmetlerinin sunumuna karşı *kamu hizmetinin sunumunda alternatif mekanizmaların geliştirilmesi*, sorgulanmazlık ve dokunulmazlığa karşı *hesap verebilirlik*⁷⁴ olarak ifade edilmektedir.

YKY; ekonomiklik, verimlilik ve kamu hizmetlerinin sunulmasında sosyal eşitliği sağlayabilme ilkelerine de vurgu yapmaktadır. Sosyal eşitliği sağlayabilme yolunda ise şu ilkelerden yararlanmaktadır: küçülme (yönetimin hacimce faaliyet alanının azaltılması), yönetim ideolojisi terimini kamu yönetimine uyarlama (özel sektör uygulamalarının kamu sektörüne uygulanması), girişimci yönetimler mantığını kamu yönetimine aktarma (hizmet sağlayıcılar arasında rekabeti sağlamak), yerelleşme (karar alma süreçlerinin hizmeti alanlara yakınlştırılması), bürokrasiyi azaltma (hiyerarşi ve katılma süreçlerinden çok sonuçların öncelenmesi) ve özelleştirme (mal ve hizmet sunumunun özel sektör firmalarına yaptırılabilmesi).⁷⁵

Yeni Kamu Yönetiminin özellikleri; özelleştirme, piyasa kapitalizasyonu, kurumsal yönetim, aşırı merkeziyetçi ve kurumsal yapılanmanın desantralizasyonu,

⁷² Özer, a.g.m., s. 6.

⁷³ Özer, a.g.m., s.10.

⁷⁴ Mustafa Kurt - Özlem Yaşar Uğurlu, “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi (AKÜİİBFD)*, 2007, C. 9, S. 11, s. 87.

⁷⁵ Özer, a.g.m., s. 19-21.

performans standartları, düzenleme, politik kontrol ve küçülme, yönetim kavramının ön plana çıkması, sivil toplumun yeniden ön plana çıkması olarak belirtilmektedir.⁷⁶

YKY yaklaşımı; esnekliğin sağlanması için yetki aktarımı, performans, kontrol ve sorumlulukta devamlılık, rekabetçilik, gelişmiş bir sorumluluk bilinci, insan kaynakları yönetimine geçiş, enformasyon teknolojisinin etkin kullanımı, yüksek kalitede işlem, güçlendirilmiş yönlendirici fonksiyonlar gibi eğilimler öngörmektedir.⁷⁷

YKY düşüncesi, bu yaklaşım ve eğilimleri hayata geçirebilmek için piyasacı strateji, yönetsel reform stratejisi, program stratejisi ve aşamalı ve yavaş değişim stratejisi olmak üzere dört temel stratejiden yararlanmaktadır. Bunlardan; piyasacı strateji rekabeti ve sözleşmeyi esas alırken, yönetsel reform stratejisi yöneticilerin profesyonel yetenek ve çalışmalarını temel alır ve yöneticilerin güçlendirilmesini amaçlar. Program stratejisi, kaynakların yeniden dağılımı için mevcut politikaların ve bunların uygulanmasına yönelik programların analizine ve yeniden değerlendirilmesine dayanır. Aşamalı ve yavaş değişim stratejisi ise, kamu kuruluşlarının daha verimli çalışması için kuralların ve uygulamanın sürekli gözden geçirilmesini esas alır. Bu dört yaklaşımın hepsinin amacı, yüksek verimlilik ve etkinlikte çalışan, vatandaşın taleplerine duyarlı bir kamu yönetimi sistemi kurmak olup, yaklaşımların tamamı, hizmetlerin çeşitlendirilmesini ve hizmet sunumunda esnekliğin sağlanmasını önermektedir.⁷⁸

Yeni kamu işletmeciliğinin temel hedef ve öncelikleri şu şekilde özetlenebilir:⁷⁹

- Siyaset - yönetim kaynaşmasını sağlamak.
- Kamusal işlevlere işletmevari bir nitelik kazandırmak.
- Rasyonel ve stratejik yönetim yaklaşımını benimsemek.
- Performans ölçümü.
- Esnek örgütlenme.
- Bürokratların zihinsel dönüşümünü sağlamak.
- İlgili hizmet kuruluşuna dayanan bir insan kaynakları yönetimi.
- Esneklik ve şeffaflık.
- Piyasa değerlerine dayanan yeni bir kamu hizmeti kültürü.

⁷⁶ Kurt - Yaşar Uğurlu, *a.g.m.*, s. 86.

⁷⁷ Özer, *a.g.m.*, s. 22.

⁷⁸ Özer, *a.g.m.*, s. 22.

⁷⁹ Ömürgönülşen, 2003, s. 22-24.

Bu hedefler doğrultusunda ulaşılmak istenen temel amaçlar da şunlardır:⁸⁰

- Bürokrasiyi hizmet sunumuna odaklandırmak.
- Hizmet sunma işlevini iç ve dış rekabete açmak.
- Kurala yönelik yönetim tarzından vazgeçip amaca yönelik yönetim tarzını benimsemek.
- Girdi denetimli yönetimden çıktı denetimli yönetime geçmek.
- Kamu kaynaklarının kullanımında maliyet bilinci ve tutumluluk ilkelerini vurgulamak.
- Kamu işletmecilerinin yönetme hak ve yetkilerini meşrulaştırmak.
- Daha esnek ve performans temelli insan kaynakları yönetimi teknikleri kullanmak.
- Hizmet sunulan halkı müşteri olarak gören yeni bir hizmet sunma anlayışını geliştirmek.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının dayandığı temel özellikler; esnek hiyerarşi ve örgüt yapısı,⁸¹ küçültölmüş hakem devlet,⁸² açıklık ve halka karşı sorumluluk,⁸³ politikadan yönetime kayış,⁸⁴ katılımcı demokrasiyi ve yönetim,⁸⁵ sözleşmecilik,⁸⁶ işletmecilik ve özelleştirme⁸⁷, piyasacılık⁸⁸, post bürokratik yapılanma⁸⁹ olarak ifade edilmektedir.

Osborne ve Gaebler'e göre, YKY anlayışı içerisinde devlet; rekabetçiliği geliştirmeli, bürokrasi kontrolünden toplumsal kontrole geçmeli, girdilerden çok çıktılara odaklanmalı, “müşteri” algısını geliştirmeli, çözüm arayıcı değil önleyici olmalı, kamu kurumlarından gelir elde etmeyi dikkate almalı, “yerinden yönetim” ilkesine göre yeniden şekillenmeli, piyasa mekanizmalarını tercih etmeli, kamu sektörü, özel sektör ve gönüllü sektörler arasında kaynaştırıcı rol oynamalı, kaynak üreten

⁸⁰ Ömürgönölşen, 2003, s. 22-24.

⁸¹ Bilgiç, *a.g.m.*, s. 36.

⁸² Bilgiç, *a.g.m.*, s. 37.

⁸³ Bilgiç, *a.g.m.*, s. 37.

⁸⁴ Özer, *a.g.m.*, s.11.

⁸⁵ Şat, *a.g.m.*, s. 11.

⁸⁶ Özer, *a.g.m.*, s. 33.

⁸⁷ Şat, *a.g.m.*, s. 12.

⁸⁸ Bilgiç, *a.g.m.*, s. 28.

⁸⁹ Genç, *a.g.m.*, s. 148.

girişimci ruhta kamu yöneticilerine sahip olmalıdır. YKY anlayışını geleneksel anlayıştan ayıran özellikler özet olarak şunlardır:⁹⁰

1. YKY anlayışı, Weberyana bürokrasi modeline dayalı örgütlenmeyi reddetmektedir.
2. YKY anlayışı, kamu hizmetlerinin üretiminde devletin hakemlik rolünü üstlenmesini savunmaktadır.
3. YKY anlayışı, bürokrat ve siyasetçilerin çatışmasını değil, karşılıklı etkileşimlerini önemsemektedir.
4. YKY anlayışı, özel sektörle daha çok işbirliği yapılmasını savunarak bu sektörün yönetim tekniklerinin kamu bürokrasisinde de uygulanabileceğini öngörmektedir.

Ömürgönülşen'e göre YKY anlayışı; hukuksal, siyasal, bürokratik süreçler yerine örgütlerin kendisini, sosyal-siyasal değerler yerine işletmecilik değerlerini, siyasal - bürokratik elitler yerine profesyonel yöneticileri öne çıkardığından kamu sektörü - özel sektör ayrımından çok, bu iki sektörün farklılıklarının azaltılmasını savunmaktadır.⁹¹

2.1.5. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ülkemizde Uygulanması

Batı ülkelerinden başlayarak dünyayı etkisi altına alan YKY anlayışı, Türk kamu sektörünü de kısa zamanda etkisi altına almış ve hem kamu sektöründe yönetime hakim olan yaklaşımları hem de sektördeki yapı ve uygulamaları çok yakından etkilemiş, bürokrasinin azaltılması, performans denetimi, toplam kalite yönetimi, norm kadro uygulaması, yerelleşme gibi özelleştirme ve serbest - rekabetçi piyasayı oluşturmaya yönelik pek çok mekanizma Türk kamu sektörünün çeşitli alanlarında uygulamaya konulmuştur.⁹²

Kamu yönetiminde yeni anlayışın ürünleri olarak karşımıza çıkan en önemli olgu yönetim ve onun uygulanma modeli olan e-Devlet'tir.⁹³ Bilişim teknolojisindeki gelişmelerin sunduğu imkanların tüm ülke sathına yaygınlaşmasıyla birlikte 2000'li yılların ikinci 5 yıllık döneminde İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Milli Eğitim

⁹⁰ Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Basın Yayım, İstanbul, 2008, s. 237.

⁹¹ Ömürgönülşen, 2003, s. 11.

⁹² Ömürgönülşen, 2003, s. 29.

⁹³ Şat, a.g.m., s. 11.

Bakanlığı, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü gibi birçok kamu kurum ve kuruluşu kurum içi yazışma ve iletişimde elektronik ortama geçişi gerçekleştirmişlerdir.

YKY uygulamalarının hayata geçirilmesi birden değil ihtiyaç ve koşullara bağlı olarak adım adım olmuştur. Önceleri israfın önlenmesi ve verimlilik üzerinde yoğunlaşmışken, sonraları piyasa tipi mekanizmalar devreye sokulmuştur. Türkiye’de yeni kamu yönetimini çağrıştıracak bazı uygulamalara ilk defa Özal döneminde rastlanmış, daha sonra 2003’ten itibaren yönetimde kapsamlı ve sistematik bir dönüşüm olarak algılanabilecek gelişmeler yaşanmıştır.⁹⁴

Ülkemizde yeni anlayışa uygun kanunlaştırma girişimleri Kasım 2003’ten itibaren görülmeye başlanmış ve anılan tarihte Başbakanlık tarafından kamuoyuna iki ciltlik bir metin sunulmuştur. Bu metinlerden ilki konunun felsefî altyapısını anlatan ve “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adının taşıyan kitaptır. İkincisi ise “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”dır. Liberal ve neo liberal düşüncelerin ışığında gerçekleştirilmeye çalışılan bu çabaların dayandığı temel özellikler şu şekilde ifade edilebilir.⁹⁵

- Türk idare mevzuatında Anayasa dahil olmak üzere ilk defa “idare” kavramı yerine “yönetim” kavramı kullanılmıştır. Bu basit bir dil sadeleştirmesinden öte geleneksel yaklaşımlardan bir kopuşu ifade etmektedir (Madde-1,4,5).
- Yönetimde açıklık, saydamlık ve vatandaşların yönetime doğrudan ve aktif katılımı öngörülmektedir (Madde-41).
- Geleneksel bürokratik sorumluluk anlayışının yerine, verimlilik, hesap verebilirlik, rekabet ve sonuca odaklılık ilkelerine yer verilmektedir (Madde-5).
- Yerel yönetimler alanında özellikle il özel idareleri yeniden yapılandırılmakta ve güçlendirilmektedir (Geçici Madde-1,2).
- Müşteri, vatandaş odaklılık ilkesinin ilk kez yönetim sistemimize girdiği görülmektedir. Kanun metinlerinde müşteri kavramı açıkça geçmemekle birlikte, düzenlemenin felsefî altyapısını oluşturan birinci kitapta (s.159) bu kavrama açık bir şekilde yer verilmektedir.
- Merkezi yönetimle yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarında yerel yönetimler lehine genişlemeler yapılmaktadır (Madde-7,8,9).

⁹⁴ Bilgiç, *a.g.m.*, s. 40.

⁹⁵ Bilgiç, *a.g.m.*, s. 41.

- Denetimle ilgili olarak benimsenen yeni anlayışla mevzuata uygunluk ve hukukilik denetiminin ötesinde performans denetimine ve mali denetime yer verilmektedir (Madde-38).
- İllerde halk denetçisi adıyla kamu denetçiliği kurumunun (ombudsman) kurulması öngörülmektedir (Madde-42).

2.2. Avrupa Birliği Üyelik Süreci

Avrupa Birliği entegrasyon sürecinin üye ülkelerin kamu yönetimleri üzerindeki etkilerinin ne olduğu hususu ile ilgili tartışmalar; AB'nin üye ülkeler için standart bir kamu yönetimi modelini öngörüp öngörmediği ve AB entegrasyon sürecinin üye ülkelerin kamu yönetimleri üzerindeki etkilerinin boyutunun ne olduğu olmak üzere iki farklı boyutta gelişmektedir.⁹⁶

AB'ye idari uyum, günümüzde siyasi ve ekonomik uyum kriterlerine benzer bir şekilde AB üyeliği için temel bir unsur haline gelmiş olup, sadece katılım öncesinde değil katılım sonrasında da önemini muhafaza etmektedir.⁹⁷

2.2.1. AB Üyelik Sürecinde Kamu Yönetimlerini Şekillendiren Kavramlar

Gerek Avrupa Birliği üyesi olan gerekse AB'ye üyelik sürecinde bulunan ülkelerin ulusal kamu yönetimleri üyelik esnasında veya üyelik sürecinde birtakım kavramlarla şekillendirilmektedir. AB üyelik sürecinde bulunan ülkelerin kamu yönetimlerine şekil ve yön veren bu kavramları; kamu yönetiminin son dönemine damga vuran ve çoğunlukla ya birbirleriyle iç içe geçmiş ya da bir birlerinden oldukça yoğun bir şekilde etkilenmiş olan, Avrupalılaşma, Avrupa idari alanı, iyi yönetim, yerelleşme, yerindenlik, küreselleşme ve bölgeselleşme olarak kategorize etmek mümkündür.

⁹⁶ Muhammet Kösecik, "Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri", *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (ed. M. Acar - H. Özgür), Nobel Yayınevi, Ankara, 2004, s. 3.

⁹⁷ Uğur Ömürgönülşen - M. Kemal Öktem, "Türkiye'nin Avrupa Birliğine Yönetimsel Uyumu: Yönetimsel Sorun Alanları Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları", *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (ed. M. Acar- H. Özgür), Nobel Yayınevi, Ankara, 2004, s. 34.

2.2.1.1. Avrupalaşma

Devletlerin birtakım yetki ve otoritesini űste doęru devretmesi kűreselleřme ya da Avrupalařma olarak deęerlendirilmektedir. Avrupalařma sűreci, insan hakları, çoęulcu ve katılımcı demokrasi ve hukuk devleti gibi kavramların yaygınlařmasına zemin hazırlamaktadır. Avrupalařma sűrecinde insan hakları, çoęulcu ve katılımcı demokrasi ve hukuk devleti gibi kavramların en açık ortaya konulduęu AB belgesi ise Kopenhag Kriterleridir.⁹⁸

Avrupa bűtűnleřmesinin ulusal siyasetlere ve politika oluřturma alanlarına etkileri⁹⁹ olarak ifade edilen Avrupalařma, kűreselleřmeyi doęuran ve destekleyen ekonomik, siyasi, kűltűrel ve teknolojik boyutlardan önemli  lűde beslenmekte hatta, Avrupalařmanın iddiaları kűreselleřmenininkilerle bűyűk oranda  rtűşmektedir.¹⁰⁰

Yönetimde Avrupalařma, kűreselleřme ile oldukça benzeşen bir ideolojik tabana sahip olsa da, iki kavram beslendikleri kaynak bakımından birbirinden ayrılmaktadır. Kűreselleřmenin mimarı ABD ve bu ülkenin uyguladığı politikalar olurken Avrupalařma AB ve normlarına dayalı olarak ortaya çıkmıştır.

Ulusal yönetimlerin Avrupalařmasıyla ilgili birbirine zıt iki yaklařım bulunmakta olup birincisinde; ulusal ve uluslararası dűzlemlerin her geçen gűn artan karřılıklı irtibatları sebebiyle ulusal yönetim sitemlerinin her geçen gűn benzeřmeye bařladıęı ve ortak bir teorik model çerçevesinde ulusal yönetimlerin Avrupalařtıęına dair kanıtların olduęu ifade edilmekte, ikincisinde ise  ye devletlerin idari yapılarında  ze yönelik bir deęiřiklik olmaması sebebiyle ulusal yönetimlerde geniř çapta bir Avrupalařmanın olmadıęı ileri sűrűlmektedir.¹⁰¹

Avrupalařmanın siyasi ve idari etkilerini anlamak için iki yaklařım geliřtirilmiřtir. Bu yaklařımların birincisine göre Avrupa bűtűnleřmesi, ulus devletler arasında yűrűtűlen pazarlıklarla ilerlemekte ve ulusal devletlerin özerkliklerini zedelememektedir. Bu yaklařıma göre, hiç bir hűkűmet kendi istedięinden daha fazla

⁹⁸ Murat Okçu - Mehmet Aktel - Uysal Kerman, “İki Sűreci Anlamak: Kamu Yönetiminde Kűreselleřme ve Avrupalařma”, *Kűresel Esintiler Yerel Etkiler Sarmalında Tűrk Kamu Yönetimi*, (ed. A. Yılmaz - Y. Bozkurt), Baran Ofset, Ankara, 2007, s. 55.

⁹⁹ Yeşeren Eliçin Arıkan, “Avrupalaşma: Kavramsal Bir ereve”, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, ed. B. Parlak, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 124.

¹⁰⁰ Murat Okçu - Mehmet Aktel - Uysal Kerman, *a.g.m.*, s. 59.

¹⁰¹ Murat Okçu, “Kamu Yönetiminin Avrupalařması”, *Tűrkiye Avrupa Birlięi İliřkileri*, (ed. H. Arıkan - M. Kar), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005, s. 147.

AB ile bütünleşmek durumunda olmayıp devletler arasında yürütülen pazarlıklar katılımcı üye devletlerin kabul ettiği en düşük ortak payda üzerinden yürütülmektedir. İkinci yaklaşıma göre ise Brüksel’de birlik düzeyinde AB politikaları belirlenirken, artık ulus devlet kurumları kendi ülkesindeki grupların çıkarlarını tek başına temsil etme tekeli elinde bulunduramamaktadır.¹⁰²

2.2.1.2. Avrupa İdari Alanı

Avrupa İdari Alanı (AİA)’nın tanımı bir Avrupa resmi metninde ilk defa 1998 yılında “Kamu Yönetimlerini Avrupa Yönetişel Alanına Hazırlamak” başlığıyla yayınlanan 23. No.lu SIGMA raporunda yapılmış¹⁰³ ve AİA’nın üye ülkelerin çeşitli etkileşimleri sonucunda; hukukun üstünlüğü, politikaların etkili şekilde uygulanması ve idari güvenilirliğin tesisi nitelikleri çerçevesinde kendi geleneklerini oluşturarak yavaş yavaş ortaya çıkmakta olduğu ifade edilmiştir.¹⁰⁴

AİA, üye devletlerin ulusal idari düzenleri ve idari uygulamaları arasında gittikçe artan bir yaklaşma süreci olup, aday ülkelerin AB üyeliğinin gerektirdiği idari kapasiteyi tesis etmek konusundaki çabalarının değerlendirilmesinde kullanılan idare hukuku ilkelerinden oluşmaktadır.¹⁰⁵

AİA olarak ifade edilen yapıyı, üye devletler tarafından paylaşılan kamu yönetimi prensipleri oluşturmakta ve aday ülkelere kendilerini bu yapıya uydurmaları talep edilmektedir. AB’ye üye olmak için başvuran ülkeler ulusal kamu yönetimi sistemlerinde uygulanacak standartlarla ilgili herhangi bir resmi topluluk müktesebatı mevcut olmamasına rağmen, katılım kriterlerini karşılayabilmek için kendi kamu yönetimi sistemlerini reforme etmek ve bu noktada AİA kriterlerini hesaba katmak zorundadırlar.¹⁰⁶

¹⁰² Okçu - Aktel - Kerman, *a.g.m.*, s. 51.

¹⁰³ Murat Okçu, “Avrupa Yönetişel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması - I*, (ed. A. Nohutçu - A. Balcı), Beta Yayınevi, Ankara, 2005, s. 270.

¹⁰⁴ OECD, “Preparing Public Administrations for the European Administrative Space”, *SIGMA Papers No:23*, 1998, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-papers_20786581, (22.01.2013).

¹⁰⁵ OECD, SIGMA Raporu No:27, Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri, (çev. P. Kuzey), *Maliye Dergisi*, 2004, S. 147, s. 62. <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/39560850.pdf>, (23.01.2013).

¹⁰⁶ OECD, SIGMA Raporu No:27, Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri, (çev. P. Kuzey), *Maliye Dergisi*, 2004, S. 147, s. 58. <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/39560850.pdf>, (23.01.2013).

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin tümünün idare hukuku sistemlerinde idare hukuku ilkeleri yer almıştır. Avrupa ülkelerindeki kamu idareleri, bir hayli eskiye dayanan bir geçmişe sahip olmalarına rağmen, AB üyeliği süreci de dahil olmak üzere, sürekli şekilde kendilerini günün koşullarına adapte etmektedir. Üye devletlerin kamu görevlileri ile Komisyon arasındaki devamlı irtibat, geliştirilen topluluk müktesebatının Birlik üyesi tüm ülkelerde aynı standartlarda uygulamasının sağlanması, Avrupa düzeyinde bir idari yargı sisteminin oluşturulması ve ortak temel kamu yönetimi değer ve ilkelerinin ortaya çıkışı ulusal yönetimler arasında kimi yakınlaşmaların yaşanmasını sağlamış ve bu yakınlaşma Avrupa İdari Alanı olarak ifade edilmiştir. Avrupa İdari Alanı, genel olarak temel kurumsal düzenlemeler, usuller, ortak idari standartlar ve kamu hizmeti ilkelerini kapsamaktadır.¹⁰⁷

1998 yılında hazırlanan 26. No.lu SIGMA Belgesinde Avrupa İdari Alanı şu şekilde tanımlanmıştır: “Avrupa devletleri kamu idarelerinin eski kurumlardan meydana gelmesine karşın, söz konusu kuruluşlar, kendi içinde gelişen Birliğe üyelik de dahil yeni koşullara daimi olarak uyum sağlamaktadır. Üye devlet kamu görevlilerinin kendi aralarında ve Komisyon ile olan düzenli teması, Birlik çerçevesinde eşdeğer güvenilirlik standartlarına uygun olarak AB müktesebatını geliştirme ve uygulama yükümlülüğü ve Avrupa çapında bir idari sistemin ortaya çıkışı ulusal idareler arasında bazı yakınlaşmalara sebep olmuştur. Sonuç, “Avrupa İdare Alanı” olarak adlandırılan yapılanma olmuştur. Temel kurumsal düzenleme, süreç ve değerler ile ilgili olup, henüz tamamlanmamıştır ve AB üyeleri arasında ciddi niteliksel farklılıklar mevcuttur. Aday ülkeler, AİA güvenilirlik seviyesine ulaşabilmek için idarelerini modernize etme ihtiyacı duyacaklardır. Güvenilirlik, şeffaflık, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, uyum sağlayabilirlik ve etkinlik teşvik edilmesi gereken temel idari değerlerdir.”¹⁰⁸

Avrupa İdari Alanı, yönetim alanındaki hukuksal düzenlemeler vasıtasıyla üye devletlerin idari pratikleri arasında artan yakınlaşma ve benzeşme sürecini temsil etmekte olup, bu benzeşmede ekonomik baskılar, üye ülkelerin kamu görevlileri arasındaki artan irtibatlar ve Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın almış olduğu kararlar etkili olmaktadır.¹⁰⁹

¹⁰⁷ OECD, *SIGMA Raporu No:27, Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri*, (çev. Pelin Kuzey), *Maliye Dergisi*, 2004, S. 147, s. 70. <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/39560850.pdf>, (23.01.2013).

¹⁰⁸ OECD, *Sigma Papers No. 26, Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Sürdürülebilir Kurumlar*, (çev. P. Acar), *Maliye Dergisi*, Ocak-Nisan 2005, S. 148, s. 14.

¹⁰⁹ Okçu, *a.g.m.*, 2005, s. 270.

AB'ye katılım sürecinde, aday ülkelere kamu yönetimi alanında çok açık ve net hedefler gösterilmemektedir. Konuyu düzenleyen bir Birlik mevzuatının olmamasına rağmen, zaman içerisinde üye devletler arasında iyi yönetişimin anahtar unsurları olarak hukukun üstünlüğü prensiplerinden güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, etkililik ve saydamlık ilkeleriyle, teknik ve idari ehliyet, kurumsal kapasite ve vatandaşların katılımının sağlanması hususlarında genel bir görüş birliği oluşmuştur. Bu görüş birliği, farklı yasal gelenek ve farklı yönetim sistemlerine sahip AB üye devletleri tarafından kabul gören kamu yönetimi ilkelerinin oluşturulmasını sağlamış, zaman içerisinde, ulusal mahkemelerin yanı sıra Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın yargı içtihat kararları vasıtası ile bu ilkeler tanımlanmış ve belirlenmiştir. AB üye devletleri tarafından genel kabul gören bu kamu yönetimi ilkeleri "Avrupa İdari Alanı"nın şartlarını ortaya koymuştur. AİA, kamu yönetiminin işleyişini sağlayan ve kanunlarca tanımlanarak, çeşitli usul ve sorumluluk mekanizmaları aracılığı ile uygulanan birtakım ortak standartlar dizisinden oluşmaktadır. AB üyesi devletlerde bu standartlar, anayasaca konulan ilkelerle birlikte, idari usul yasası, bilgi edinme hakkı yasası ve kamu personel yasaları gibi bir dizi idari yasanın içine gömülmüş ya da bu yasalara işlenmiştir.¹¹⁰

Bu konuda öne çıkan değerlerin daha çok Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kendilerine özgü ihtiyaçlarına yönelik ortaya çıkmış olması, AİA ile ilgili en önemli teorik eksiklik olarak görülmektedir.¹¹¹ Bunun yanında Avrupa İdari Alanını belirleyen yönetişim ilkelerinin, piyasa değerlerini ön plana çıkartarak devletin karar alma süreçlerini ekonomik kriterlere göre sınırlandırması ve etik, estetik ve eşitlik gibi hukuki kriterleri göz ardı etmesinin vatandaşlık temelinde oluşan toplumsal birliği olumsuz yönde etkileyebileceğine¹¹² dair olumsuz görüşler de bulunmaktadır.

¹¹⁰ OECD, *SIGMA Raporu No:27, Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri*, (çev. Pelin Kuzey), *Maliye Dergisi*, 2004, S. 147, s. 58. <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/39560850.pdf>, (23.01.2013).

¹¹¹ Okçu, *a.g.m.*, s. 271.

¹¹² A. Argun Akdoğan, *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2008, s. 242.

2.2.1.3. İyi Yönetişim

İyi yönetim kavramı, İngilizce “good governance” karşılığı olarak ilk kez Habitat II Konferansı’nın hazırlıkları sırasında Türkçeye kazandırılmıştır.¹¹³

Yeni yönetim anlayışı, yönetenlerle yönetilenler arasındaki karşılıklı etkileşim anlamını içerdiğinden Türkçede yönetim olarak ifade edilmiştir. Kavram, bir tarafın diğer tarafı yönettiği tek taraflı bir ilişkiden, karşılıklı etkileşimlerin öne çıktığı bir ilişkiler bütününe doğru bir dönüşümü ifade etmektedir. Yönetişim toplumsal aktörlerle kamu yönetimi ve toplumsal aktörlerin kendi aralarındaki karşılıklı etkileşime işaret etmekte ve birlikte yönetim anlamını içermektedir. İyi yönetişimde, sivil toplum kuruluşları (STK) toplumsal kararların alınmasında seçilmişlerle birlikte rol alır hale gelmiş ve temsili demokrasi yerini katılımcı demokrasiye bırakmaya başlamıştır.¹¹⁴

Yönetişim, verimliliği azaltan klasik yönetim yapılarının tek başlarına hareket etme tarzlarının yerine, birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu - özel işbirliğini içeren ve devlet merkezli yönetim yerine toplum merkezli yönetim modelini esas alan bir olgu olup, kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi içindeki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmektedir.¹¹⁵

Yönetişim, yönetimin karşılıklı etkileşime açık olduğu bir ağ içerisinde yeni paydaşlara rol vermektedir. Devlet - toplum karşıtlığını reddederek bürokrasideki hiyerarşi yerine eşitler arası ilişkiyi, yöneten ve yönetilen karşıtlığı yerine karşılıklı bağlılık içeren birlikte yönetimi öneren yönetişim; demokratikleşme, katılım, saydamlık, yerinden yönetim, özerklik, kapasite artırımı, hesap verilebilirlik, sonuç odaklılık gibi, kavramlara vurgu yapmakta ve tutarlılık, adillik, hukuka bağlılık, etkinlik ve sorumluk değerleri üzerinde şekillenmektedir.¹¹⁶

Birlikte yönetim demek olan yönetişimde, yönetim sadece seçimler aracılığıyla seçilmiş bir kesim tarafından değil, STK’lar, odalar, meslek grupları, özel sektör kuruluşları ve üniversiteler gibi çeşitli grupların sürece dahil edilmesiyle gerçekleştirilmektedir.¹¹⁷

¹¹³ Fikret Toksöz, *İyi Yönetişim El Kitabı*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2008, s. 3.

¹¹⁴ Toksöz, *a.g.e.*, s. 7.

¹¹⁵ Ökmen - Özer, *a.g.m.*, s. 30.

¹¹⁶ Şat, *a.g.m.*, s. 11.

¹¹⁷ Toksöz, *a.g.e.*, s.17.

Yönetişim modeliyle birbirlerinden ayrı olan kamu sektörü, özel sektör ve üçüncü sektörün (STK) bir araya getirilebileceği ve böylelikle ortaklaşa ve birlikte sorumluluklar alınabilecek, yönetilebilecek ve denetlenebilecek bir modelin ortaya konulabileceği, temsil sorununun da bu yolla bir kriz olmaktan çıkarılabileceği ileri sürülmektedir. Avrupalılaşma, küreselleşme gibi yönetim modelini destekleyen bir yaklaşımı öne çıkarmaktadır.¹¹⁸

İyi yönetişimin ortaya koyduğu temel unsurlar ve ilkeleri; tutarlılık (öngörülebilirlik), sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, saydamlık, katılımcılık, yerindenlik, etkinlik ve hukuka bağlılıktır.¹¹⁹

1996 yılında İstanbul'da yapılan HABİTAT II Konferansı'nda, sivil toplumun kent yönetiminde rolü tartışılmış ve sivil toplum yerel yönetimlerin paydaşı sayılmıştır. Böylelikle 1992 Rio Konferansı ile partnere (ortak) dönüştürülen vatandaşın yönetimdeki konumu ve rolü, İstanbul HABİTAT II Konferansı'nda daha da ileri bir noktaya taşınarak paydaş olarak ifade edilmiş ve bu konferansta alınan kararlar İstanbul Bildirgesi'yle dünya kamuoyuyla paylaşılmıştır.¹²⁰

İyi yönetişimi anlatan bütün bu ifadelerin yanında kavramın; küresel kapitalizm çağında ciddi bir ontolojik krizle karşı karşıya kalan temsili demokrasiye seçenek arayışlarından birini yansıttığı da ileri sürülmekte¹²¹ ve kavrama, günümüz dünyasında siyasal, toplumsal ve uluslararası ilişkilerle ilgili alanlarda karşılaşılan güncel sorunların çözümünde anahtar rol üstlenecek sihirli bir anlam yüklenmektedir.¹²²

Son dönemde bazı kaynaklarda iyi yönetim kavramının en üst noktasını ifade etmek üzere demokratik yönetim kavramının kullanıldığı görülmekte, daha ileri bir anlam yüklenen demokratik yönetişimin ana unsurlarının uzlaşma, bilgi ve paylaşımı/iletişim ve paylaşılmış yetki olduğu ifade edilmektedir.¹²³

¹¹⁸ Okçu - Aktel - Kerman, *a.g.m.*, s. 57.

¹¹⁹ Toksöz, *a.g.e.*, s.18.

¹²⁰ Toksöz, *a.g.e.*, s. 64.

¹²¹ Gencay Şaylan, *Temsili Liberal Demokrasinin Önlenebilir Krizi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2008, s. 429.

¹²² Şaylan, 2008, s. 462.

¹²³ Toksöz, *a.g.e.*, s.16.

2.2.1.4. Yerelleşme

Yirminci yüzyıl, 19. yüzyılın mirası yerel meclis sistemlerinin reddi üzerine yükselen bir yerelleşme süreciyle kapanmıştır. Reagan ve Thatcher'ın ülkelerinde uygulamalarıyla yayılan yeni sağ politikalar, yerel meclis sisteminde temsil tikanıklığı saptamakta ve özerk yerel yönetim yapısını özel sektör aktörleriyle bütünleşmiş yeni bir kuruluş çerçevesinde talep etmektedir. Talep edilen, HABİAT terminolojisiyle çok aktörlü, Dünya Bankası terminolojisiyle yönetişim tipi yerel kurumlaşmadır.¹²⁴

Yerelleşme, çoğulcu demokrasi kuramı ile; kamusal karardan etkilenen her kesimin o kararın alınmasına katılması demek olan ve yaşanan dönemde adeta sihirli bir kavram muamelesi gören iyi yönetim anlayışının temel taşı oluşturmuştur.¹²⁵

Günümüzde uluslararası ve ulusal gündemlerin en önemli maddelerinden biri olan yerelleşme kavramına değişik çevreler farklı tarzlarda yaklaşmakta ve anlamlar yüklemektedir. Yerelleşme, devlet otoritesinin ve kaynaklarının yerel düzeydeki kamu yönetimi birimlerine büyük ölçüde devredilmesi ve yerel otoritelerin güçlendirilmesi olarak ifade edilmekte, bunun yanında yerel düzeyde sivil toplum kuruluşlarının etkilerinin artırılması, medyanın desteklenmesi, girişimcilerin önünün açılması, halkın yönetime daha etkin ve geniş şekilde katılması, merkezi idarenin taşra birimlerinden yerel yönetimlere yetki aktarılması, yerel yönetim birliklerinin güçlenip yaygınlaşması ve yerel yönetimlerin uluslararası kuruluşlarla daha çok işbirliğine girebilmesi gibi hususları kapsamaktadır.¹²⁶

Bu dönemde gündeme gelen yerelleşme talepleri, ülkelerin idari mekanizmalarında dikkate alınarak hareket alanı bulmakta, kendi gündemlerini diğer ulusal ve uluslararası aktörlere iletebilmekte ve böylelikle politika oluşturma süreçlerini etkileyebilmektedir.¹²⁷

Bölüşüm dahil her türlü ekonomik kararın ya da kaynak tahsisinin pazar eliyle gerçekleştirilmesinin söz konusu olduğu günümüzde, küresel kapitalizmin işleyişi bir

¹²⁴ Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler*, 2. Baskı, TODAİE Yayınları, No: 280, Ankara, 1998, s. 195.

¹²⁵ Şaylan, 2008, s. 429.

¹²⁶ Bekir Parlak, "Küresel Gelişmeler ve Avrupa Birliği Uygulamaları Ekseninde Yerelleşme", *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metodlar*, (ed. N. T. Arslan), Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, s. 7.

¹²⁷ Mustafa Ökmen - Buğra Özer, "Küreselleşme - Yerelleşme Dikotomisinin Açılımları Üzerine Bir Tartışma", *Küresel Esintiler Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, (ed. A. Yılmaz - Y. Bozkurt), Baran Ofset, Ankara, 2007, s. 37.

tarafından ulusal devletlerin güç ve egemenlik alanlarını dönüştürmekte, diğer taraftan da yerleşme sözcüğüyle vurgulanan yeni bir toplumsal düzenleme için uygun ortam oluşturmaktadır. Yerleşme sürecinde ise dinsel, etniksel, mezhepsel ya da yöresel vb. türde parçalanmışlık ya da parçalanmışlığın siyasi yansıması olan mikro milliyetçilik akımları bütün dünyada etkili olacak şekilde yükselmektedir.¹²⁸

2.2.1.5. Yerindenlik (Subsidiarity)

Türkçeye yetkinin ikamesi olarak çevrilebilen ve yetkinin mümkün olan en küçük birimde en fazla etkinlikle kullanılmasını öngören subsidiarity (yerindenlik) ilkesi; Avrupa Birliği'nin kurumsal işleyişinin temellerinden biri olup, Birliğin toplumsal olarak ayrılmış birimlerinin, bu ayrıma bağlı olarak farklılaşan ilgi, talep ve ihtiyaçlarının karşılanmasında işlevsel bir faktördür.¹²⁹

“Yerellik-subsidiyarite” ilkesi, AB'nin kurulması ve gelişmesi süreçlerinde yerel ve bölgesel idarelere ait düzenlemelerin ana eksenini oluşturmuş, 1951'de imzalanan ve Avrupa Topluluğunu kuran Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması'ndan itibaren ana antlaşmalarda yer almıştır. Avrupa hukukunda bazen Birlik karşısında üye ülkeler düzeyini, bazen de ulusal boyuttaki yerel düzeyi ifade etmek üzere kullanılan yerellik ilkesi, 1985 yılında çıkarılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'yle (AYYÖŞ) olgunlaşmıştır. Yerellik ilkesinin net bir biçimde yer aldığı ilk ve önemli AB belgesi olan Şartnamenin 4/3. maddesinde yerellik kavramı, kamu idarelerinin sorumluluklarının, tercihen vatandaşa en yakın kamusal otoriteler tarafından yerine getirilmesi olarak ifade edilmiştir. Yerellik açısından bir diğer önemli düzenleme 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi'dir. Yerellik ilkesine, ulusal düzeyin altındaki kurumların varlığının kabul edildiği bir anlaşma olması yönüyle de ayrı bir önem taşıyan Senedin 130. maddesinde çevre konusuyla birlikte yer verilmiştir. Avrupa Komisyonu, Avrupa Tek Senedi ile bölgesel ve yerel politikaların belirlenmesi ve uygulamaya geçirilmesi sürecine üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin katılımını artırmayı ve bu birimlerin etkinliğini geliştirmeyi de hedeflemiştir.¹³⁰

¹²⁸ Şaylan, 2008, s. 428.

¹²⁹ Toksöz, *a.g.e.*, s. 16.

¹³⁰ Ökmen - Canan, *a.g.m.*, s. 153.

Ülkemiz tarafından 1988 yılında bazı maddelerine çekince konularak imzalanan ve 3727 Sayılı Kanun’la 1991 yılında onaylanan AYYÖŞ’ün 4. maddesinin 3. paragrafına göre, kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacak, sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulacaktır.¹³¹

Yerindenlik ilkesinin ülkemizde uygulamaya konulmasıyla ilgili olarak ortaya konan ilk çalışma yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısıdır. Tasarının 5. maddesinin 10. fıkrasında *“kamu hizmetleri, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birimlerden sunularak yerel ihtiyaçlara duyarlılık artırılacak ve kişilerin bir kamu hizmetini alabilmesi için ek maliyetlere katlanması önlenecektir. Hizmetlerin en yakın birimin üstündeki başka birimler tarafından yürütülmesinde hizmetin ekonomikliği ve etkinliği gibi faktörler dikkate alınacaktır”* denilmek suretiyle yerindenlik ilkesi açıkça belirtilmeden benimsenmiştir.

Daha sonra yerel yönetimler reformu kapsamında yürürlüğe konulan kanunlarda yerindenlik ilkesine açıkça değinilmemiş olsa da yerel yönetimler, mahalli müşterek nitelikteki konularda genel görevli kılınarak Şart’ın yerindenlik ilkesine dair hükümleri yerel yönetim mevzuatımıza aktarılmıştır.

Yerel yönetim reformunun getirdiği yenilikler; demokratik yönetişim, yerelleşme ve yeni idari araçlardır.¹³²

2.2.1.6. Küreselleşme

Küreselleşme kavramı kapitalist sistemin 20. yüzyıldaki ikinci yapısal krizini izleyen dönemde yaygınlık kazanmış ve siyasi, sosyal ve iktisadi tüm alanları kapsayan bir öneriler reçetesi olarak kriz koşullarında sistemin yeniden inşası amacı çerçevesinde şekillendirilmiştir. Önerilerin özünü, devletlerin ve dünyanın yeni bir sermaye birikim rejimi yaratacak şekilde yeniden yapılandırılması oluşturmakta ve bu yönüyle küreselleşme; sosyo-ekonomik temeldeki değişime eşlik etmeye çalışan siyasal toplumsal dönüşüm programları olarak çok bileşenli karmaşık bir süreç olarak

¹³¹ Hüsamettin İnanç - Feyzullah Ünal, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, *DPU Sosyal Bilimler Dergisi*, 2007, S. 17, s. 5.

¹³² Toksöz, *a.g.e.*, s. 55.

ilerlemektedir.¹³³ Küreselleşme sadece kapitalist bir yaklaşımı ifade etmemekte, ideolojik bir vevhe de içermektedir.¹³⁴

Kamu yönetimleri küreselleşme sürecinde önemli değışimlere uğramakta, günümüzün farklılaşan koşullarına ve yeni gereksinimlere uyma ve uydurulma çabalarına sahne olmaktadır. Yönetime katılma, demokratik yönetim, siyaset - yönetim dengesinin yeniden kurulması, özerkleşme ve yerelleşme, yönetişim, optimal hizmet sunumu, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi, profesyonel yönetim vb. kavramlarla ifade edilen yeni fenomenlerin ve temelde işletme yönetimi alanında kullanılan yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel süreçlerine dahil edilme gayretleri, bugün pek çok devletin siyasi ve idari gündeminin ve reform girişimlerinin ilk sıralarında yer almaktadır.¹³⁵

Küreselleşme, ulus devlet yapılarına yeni yükümlölükler getirmekte ve kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarını küresel düzeyde senkronize etmektedir. Ancak bu durum, küreselleşmeye karşı, bağımsız ulus devletlere nüfuz ederek, onların ekonomik, toplumsal ve siyasal düzenini parçalayan bir olgu olduğu yönünde eleştirileri de beraberinde getirmekte¹³⁶ ve küreselleşmenin devletlerin, egemenlikleri üzerinde ciddi erozyona yol açarak, ekonomik alan başta olmak üzere karar alma ve politika belirleme gücünün bir şekilde küresel güçlerin eline geçmesine zemin hazırladığı iddia edilmektedir.¹³⁷

Giddens tarafından politik ve ekonomik etkilerin bileşiminden doğan bir dizi karmaşık süreç ifade edilen küreselleşme, bazılarına göre kurtuluş kapısı, bazılarına göre ise yok oluş ya da sömürünün başlangıç noktası olan ve üzerinde henüz tam bir mutabakatın sağlanamadığı bir olgu ya da süreç¹³⁸ olarak ifade edilmektedir.

Küreselleşme sürecinde ortaya çıkan yeni arayışlar ve yapılanmalar içinde dikkat çeken bir başka kavram özerkliktir. Küreselleşmeyle birlikte yükselen bölgeselleşme ve

¹³³ Uğur Kara, *Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü*, Maki Basın Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 115.

¹³⁴ Kara, *a.g.e.*, s. 114.

¹³⁵ Bekir Parlak, "Küreselleşme Sürecinde Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi: Post-Modern Paradigmalar", *Küresel Esintiler Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*", (ed. A. Yılmaz - Y. Bozkurt), Baran Ofset, Ankara, 2007, s. 6.

¹³⁶ Parlak, 2007, s. 8.

¹³⁷ Şaylan, *a.g.e.*, s. 464.

¹³⁸ Ökmen - Özer, *a.g.m.*, s. 20.

yerelleşme eğilimleri içerisinde yerel yönetimlerin özerkliği giderek önem kazanan bir olgu haline gelmektedir.¹³⁹

2.2.1.7. Bölgeselleşme

Bölgeselleşme, küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan olgulardan birisidir. Bölgecilik, bir süper devlet oluşturarak onun hükümetinin ulusal hükümetin yerine geçmesinden öte, ulusal hükümetin yanında, önemli alanları kapsayacak birtakım bölgesel yönetim kurumlarının oluşturulması ve böylelikle ulusal hükümetin giderek önemsiz kalmasıdır. Bölgecilik süreci Avrupa Topluluğu (AT) tarafından başlatılmıştır ve onunla sınırlı kalmayacak gibi görünmektedir. Geri dönüşü olmayan ve kaçınılmaz gibi görünen bu süreçte bölgeler, ulus devletlerin yerini almayacak, fakat onun çevresini kuşatacak, onu sıkıştırarak, alanını daraltacaktır.¹⁴⁰

Devletin sahip olduğu birtakım yetkileri ve otoritesini aşağıya doğru devretmesi küreselleşme açısından yerelleşme, Avrupalılaşma açısından ise bölgeselleşme, yerelleşme ve hizmette yerellik gibi kavramlarla ifade edilmektedir.¹⁴¹ Bu açıdan bakıldığında bölgeselleşme kavramının daha bir AB kavramı olduğu ortaya çıkmaktadır. Bölgeselleşmenin yapı taşı olan bölge; birlikte yaşama, birlikte şekillendirme ve işbirliği kültürü için yönetim süreçlerinin öncüleri tarafından hazırlanan bir ortam, bir yaşam alanı¹⁴² olarak tanımlanmaktadır.

Bölgesel arayışlar ve yapılanmalar, yerel anlayış ve yapılanmalarla birlikte teknolojik devrim, küreselleşme, kentleşme, ulus devlet yapılarındaki değişim ve süreçlerin ulus devlet ve yerleşik düzenleri değişim baskısı altına almasına hem bir tepki hem de çözüm arayışı olarak ortaya çıkmış olup, her geçen gün önem kazanmaktadır.¹⁴³

¹³⁹ Ökmen - Özer, *a.g.m.*, s. 35.

¹⁴⁰ Ökmen- Canan, *a.g.m.*, s.143-144.

¹⁴¹ Okçu- Aktel- Kerman, *a.g.m.*, s. 55.

¹⁴² Dietrich Fürst, “Çok Katmanlı Yönetişim ve Bölgesel Yönetişim Üzerine”, çev. M.A. Çukurçayır, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, (ed. B. Parlak) ,Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 166.

¹⁴³ Ökmen-Canan, *a.g.m.*, s. 143.

2.2.2. Türkiye'nin AB Üyelik Süreci

Türkiye Cumhuriyeti, II. Dünya Savaşından büyük bir yıkıma uğrayarak çıkan Avrupa'nın yeniden yapılandırılması alanında kurulan en önemli yapılardan biri olan ve 1958 yılında kurulmuş Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'na, Temmuz 1959'da tam üye olmak için başvuruda bulunmuştur.

Anılan günden bu yana yaklaşık 55 yıldır AB'ye tam üye olma yolunda azimli ve bir o kadar da sabırlı bir bekleyiş gösteren ancak tam üyelik kapısından da bir türlü içeriye adımını atamayan Türkiye'nin AB üyelik süreci Avrupa Birliği Bakanlığı'na ait internet sayfasında şu ifadelerle açıklanmıştır:¹⁴⁴

"12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Anlaşması ile tam üyeliğin gereklerini yerine getirmeye yeterli kalkınma düzeyine sahip olmadığı bildirilen Türkiye'nin AET'ye entegrasyonu için hazırlık, geçiş ve nihai dönem olmak üzere üç kademeli bir süreç öngörülmüştür.

Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkilerinin hukuki temelini oluşturan Ankara Anlaşması'nın 2. maddesinde Anlaşma'nın amacı "Türkiye ekonomisinin hızlı kalkınmasını ve Türk halkının istihdam düzeyinin ve yaşam koşullarının yükseltilmesini sağlama gereğini göz önünde bulundurularak, taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi özendirmek" şeklinde tarif edilmiştir.

Anlaşma'nın Türkiye'nin üyeliğini düzenleyen 28. maddesinde "Anlaşma'nın işleyişi, Topluluğu kuran Antlaşmadan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye'ce üstlenilebileceğini gösterdiğinde, Akit Taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını incelerler" denilmek suretiyle Türkiye-AET ortaklık ilişkisinin nihai hedefinin Türkiye'nin Topluluğa tam üyeliği olduğu açıkça vurgulanmaktadır.

Türkiye'nin AET'ye entegrasyonu için hazırlık dönemi, Anlaşma'nın yürürlüğe girdiği 1 Aralık 1964 tarihi itibarıyla başlamıştır. Taraflar arasındaki ekonomik farklılıkları azaltmaya yönelik 'Hazırlık Dönemi' olarak belirlenen bu dönemde, Türkiye herhangi bir yükümlülük üstlenmemiş olup, tesis edilen ortaklık ilişkisinin işleyişine yönelik olarak iki taraf arasında bazı kurumlar oluşturulmuştur. Bunlar arasında en üst düzey karar alma organı ise Ortaklık Konseyi'dir.

Ankara Anlaşması'nda öngörülen hazırlık dönemi 13 Kasım 1970 tarihinde imzalanan ve 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol ile birlikte sona ermiş ve "Geçiş Dönemi"ne ilişkin şartlar belirlenmiştir. Bu dönemde taraflar arasında sanayi ürünleri, tarım ürünleri ve kişilerin serbest dolaşımının sağlanması ve Gümrük Birliği'nin tamamlanması öngörülmüştür.

1971 yılı itibarıyla, Katma Protokol çerçevesinde, Topluluk, bazı petrol ve tekstil ürünleri dışında Türkiye'den ithal ettiği tüm sanayi mallarına uyguladığı gümrük vergileri ve miktar kısıtlamalarını tek taraflı olarak sıfırlamıştır. Buna karşılık, Türkiye'nin AB kaynaklı sanayi ürünlerinde gümrük vergilerini tedricen sıfırlaması öngörülerek Gümrük Birliği'nin fiilen yürürlüğe girmesi için 22 yıllık bir süre tanınmıştır.

Türkiye, 14 Nisan 1987 tarihinde, AT'ye üyelik başvurusunda bulunmuştur. Komisyon, bu başvuru ile ilgili görüşünü 18 Aralık 1989'da açıklamış ve kendi iç bütünleşmesini

¹⁴⁴ T.C. AB Bakanlığı, *Türkiye - AB İlişkilerinin Tarihçesi*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=111&l=1>, (12.08.2013).

tamamlamadan Topluluğun yeni bir üyeyi kabul edemeyeceğini belirtmiştir. Ayrıca, Türkiye'nin, Topluluğa katılmaya ehil olmakla birlikte, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda gelişmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu nedenle, üyelik müzakerelerinin açılması için bir tarih belirlenmemesi ve Ortaklık Anlaşması çerçevesinde ilişkilerin geliştirilmesi önerilmiştir.

Bu öneri Türkiye tarafından da olumlu değerlendirilmiş ve Gümrük Birliği'nin Katma Protokol'de öngörüldüğü şekilde 1995 yılında tamamlanması için gerekli hazırlıklara başlanmış ve 5 Mart 1995 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında alınan karar uyarınca Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece, Türkiye-AB Ortaklık İlişkisinin "Son Dönem"ine geçilmiştir. Türkiye'nin Avrupa Birliği ile bütünleşme hedefine yönelik ortaklık ilişkisinin en önemli aşamalarından biri olan Gümrük Birliği ile Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri ayrı bir boyut kazanmıştır.

10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığı resmen onaylanmış ve diğer aday ülkelerle eşit konumda olacağı açık ve kesin bir dille ifade edilmiş ve diğer aday ülkeler için olduğu gibi Türkiye için de Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanmasına karar verilmiştir. Türkiye için hazırlanan ilk Katılım Ortaklığı Belgesi 8 Mart 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan önceliklerin hayata geçirilmesine yönelik ülkemizin program takvimini içeren Ulusal Program, 19 Mart 2001 tarihinde Hükümetimiz tarafından onaylanarak Avrupa Komisyonu'na 26 Mart 2001 tarihinde tevdi edilmiştir.

Katılım Ortaklığı Belgesi Avrupa Birliği tarafından, 2003, 2005, 2006 ve 2008 yıllarında tekrar gözden geçirilmiştir. Ulusal Program ise, 2003, 2005 ve 2008 yıllarında güncelleştirilmiştir. Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda kararlılığını her fırsatta ortaya koyan siyasi irade, reform çabalarına da ivme kazandırmıştır. Böylece, müzakerelerin açılması için ön şart olan siyasi kriterlerin karşılanmasına yönelik uyum yasası paketleri yoğun bir şekilde Meclisten geçirilmiştir. Temel hak ve özgürlüklerin kapsamını genişleten, demokrasi, hukukun üstünlüğü, düşünce, ifade özgürlüğü ve insan hakları gibi alanlarda mevcut düzenlemeleri güçlendiren ve güvence altına alan reformlara devam edilmiştir. Bu çerçevede 2002-2004 yılları arasında 8 Uyum Paketi, 2001 ve 2004 yıllarında da 2 Anayasa Paketi Meclisten geçirilmiştir.”

17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi'nde, Türkiye'nin siyasi kriterleri yeteri ölçüde karşıladığı belirtilerek müzakerelere başlanması kararı alınmış, bu karar çerçevesinde Avrupa Komisyonu, Konsey'e sunulmak üzere Türkiye için müzakere çerçevesini 29.06.2005'te kabul etmiştir.¹⁴⁵ 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da yapılan hükümetlerarası konferans ile Türkiye resmen AB'ye katılım müzakerelerine başlamış, aynı gün yayınlanan Müzakere Çerçeve Belgesi ile de Türkiye AB ilişkisi yeni bir sürece girmiştir.

¹⁴⁵ Enver Bozkurt - Mehmet Özcan - Arif Köktaş, *Avrupa Birliği Hukuku*, Asil Yayınları, Ankara, 2008, s. 420.

2.2.3. Sürecin Türk Kamu Yönetimi Alanına Etkileri

Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda harcanan çaba ve gayretler, Türkiye'nin çağdaş medeniyetler seviyesine ulaşma vizyonunu gerçekleştirme yönündeki en somut adımlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumdan hareketle, Türkiye'nin bütün kurum ve kuruluşlarıyla gelecek yönelimleri için referans aldığı en önemli konseptin AB olduğunu rahatlıkla ifade edebilmek mümkündür. AB üyelik müzakereleri çerçevesinde özel ve sivil toplum alanları yanında kamu kesimi de ulusal bir değişim projesi seviyesinde yeniden düzenlenmektedir. Bu değişim, sadece mevzuat uyumundan ibaret olmayıp, AB tarafından benimsenen yeni yönetim yaklaşımlarının kamu alanına da uygulanmasını içermektedir. Dolayısıyla AB standartlarının yakalanması hususunda gösterilen çabalar özellikle kamu kesiminde köklü yapısal değişikliklere gidilmesini gerektirmektedir.¹⁴⁶

Avrupa Konseyi'nin 1995 Madrid Zirvesi'nde, aday ülkelerin, uyumlu bir bütünleşme için gerekli koşulların yaratılabilmesi bakımından, idari yapılarında gerekli düzenlemeleri yapmalarının gereği vurgulanmıştır. 2002 Sevilla Zirvesi'nde ise, aday ülkelerce müktesebatın etkili bir şekilde uygulanmasında ilerlemeler kaydedilmesine devam edilmesinin ne kadar önemli olduğu vurgulanmış ve aday ülkelerin idari ve hukuki kapasitelerini gereken seviyeye getirmek için tüm tedbirleri almak zorunda oldukları ifade edilmiştir.¹⁴⁷ Aralık 2002 Kopenhag Zirvesi'nde ise, aday ülkelerde, hukuki ve idari reformların önemi vurgulanarak, bu reformların aday ülkelerin üyelik için hazırlıklarının ilerlemesine katkıda bulunacağını altı çizilmiştir.¹⁴⁸

2000'li yıllardan itibaren gerek hükümet çevrelerinde gerekse akademik literatürde Türk kamu yönetiminin Avrupa Birliği ülkelerinde var olduğu savunulan ortak birtakım idari norm ve standartlara uyumunun sağlanması gerektiği görüşü ileri sürülmektedir.¹⁴⁹

¹⁴⁶ TBMM Genel Sekreterliği, *Stratejik Plan Raporu 2010 - 2014*, s. 48.

http://www.tbmm.gov.tr/raporlar/2010_2014_stratejik_plan.pdf, (21.09.2013).

¹⁴⁷ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf>, (22.09.2013).

¹⁴⁸ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu*, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, (23.09.2013).

¹⁴⁹ Akdoğan, *a.g.e.*, s. 265.

AB'nin Maastricht, Kopenhag, Madrid ve Helsinki kriterleri ile AB organları tarafından açıklanan değişik belgelerde, tam üyelik için öngörülen şartlar arasında kamu yönetiminin yapısı, personeli ve işleyişiyle ilgili hususlar da bulunmakta olup, üyeliğe alınacak ülkelerin AB müktesebatını uygulayabilmek için yeterli seviyede idari kapasiteye sahip olması istenilmektedir.¹⁵⁰

AB'de geçerli olan “ortak tanıma” (mutual recognition) ilkesi gereğince bir ülkede yapılan bir düzenleme veya başvuru diğer üye ülkeler içinde de geçerlilik kazanmaktadır. Buna göre Almanya'dan alınan banka hizmeti verme izni ile İspanya'da faaliyet yürütülebilmektedir. AB'de ulusal kamu yönetimlerinin işlemleri artık sadece kendi sınırları içerisinde resmiyete sahip olmamakta, ortak bir yönetsel alanda geçerlilik kazanmaktadır. Bu açılardan değerlendirildiğinde AB içerisinde kamu yönetimi sistemlerinin uyumlaştırılması önem taşımaktadır.¹⁵¹

Ülke mevzuatlarının AB mevzuatıyla uyumlaştırılması AB adaylık sürecindeki en önemli çalışmalardan biri olarak karşımıza çıkmakta ve bu da, çeşitli alanlarda ve konularda yeni yasal ve yapısal düzenlemeler yapılmasını gerektirmektedir. Bu amaç doğrultusunda 2002 yılından itibaren temel mevzuatlarda AB kriterlerine uyumun sağlanabilmesi için “AB Uyum Paketi” olarak adlandırılan 8 adet Kanun çıkarılmıştır.

Bu paketler; Birinci AB Uyum Paketi (6.2.2002 tarihli ve 4744 sayılı Kanun, 19.2.2002 tarih ve 24676 sayılı R.G.), İkinci AB Uyum Paketi (26.3.2002 tarihli ve 4748 sayılı Kanun, 9.4.2002 tarih ve 24721 sayılı R.G.), Üçüncü AB Uyum Paketi (3.8.2002 tarihli ve 4771 sayılı Kanun, 9.8.2002 tarih ve 24841 sayılı R.G.), Dördüncü AB Uyum Paketi (2.1.2003 tarihli ve 4778 sayılı Kanun, 11.1.2003 tarih ve 24990 sayılı R.G.), Beşinci AB Uyum Paketi (23.1.2003 tarihli ve 4793 sayılı Kanun, 4.2.2003 tarih ve 25014 sayılı R.G.), Altıncı AB Uyum Paketi (15.7.2003 tarihli ve 4928 sayılı Kanun, 19.7.2003 tarih ve 25173 sayılı R.G.), Yedinci AB Uyum Paketi (30.7.2003 tarihli ve 4963 sayılı Kanun, 7.8.2003 tarih ve 25192 sayılı R.G.), Sekizinci AB Uyum Paketi (14.7.2004 tarihli ve 5218 sayılı Kanun, 21.7.2004 tarih ve 25529 sayılı R.G.)'dir.¹⁵²

¹⁵⁰ Uğur Ömürgönülşen - M. Kemal Öktem, “Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Yöneltil Uyum: Yöneltil Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (ed. M. Acar- H. Özgür), 2004, s. 33.

¹⁵¹ Ökmen - Canan, *a.g.m.*, s. 149.

¹⁵² Kamu Düzeni ve Güvenliğı Müsteşarlığı, *Sessiz Devrim Türkiye'nin Demokratik Değişim ve Dönüşüm Envanteri 2002-2012*, Ankara, 2013, s. 167-194.

AB üyelik sürecinin belirli bir aşamaya gelmesi ve tam üyelik müzakerelerinin başlamasıyla birlikte Türkiye birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da köklü yasal ve yapısal düzenlemelere ve yeniden yapılanmaya gitmiştir. Türkiye'nin kamu yönetimi alanında yapmış olduğu bu değişim ve dönüşümler AB tarafından da dikkatle takip edilmiş, AB organları tarafından yayınlanan periyodik raporların neredeyse tamamında kamu yönetimi alanında yapılan ve yapılması gereken değişim ve dönüşümlere vurgu yapılmıştır.

Bunun yanında Türkiye'nin, AB üyelik sürecinin 1999 yılından sonra gerçek anlamda başlamış olması sebebiyle, entegrasyon ve geçiş döneminde olduğu bu sebeple idari açıdan ne kadar Avrupalılaştığını ifade etmenin henüz güç olduğu¹⁵³ da dile getirilmektedir.

2.2.3.1. AB Belgeleri ve Etkisi

AB üyelik sürecinde Türkiye'nin Birliğin çeşitli kriterlerine hangi ölçüde uyum sağlayabildiğini tespit ve alınması gereken mesafeleri göstermek üzere AB tarafından, 1998 yılından itibaren yıllık olarak toplam 16 İlerleme Raporu, 2001, 2003, 2005 ve 2008 tarihli 4 adet Katılım Ortaklığı Belgesi ve bu belgelerde yer alan önceliklerin hayata geçirilmesine yönelik program takvimini içeren 3 Ulusal Program yayınlanmıştır. Bu belgelerin hepsinde Türkiye'nin idari yapısı ve kapasitesi de konu olmuş ve Türk kamu yönetiminin AB idari standartlarına ulaşması için gerekli öneriler ortaya konulmuştur.

2.2.3.1.1. Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları

Avrupa Komisyonu tarafından AB üyeliğine aday ülkeler için yıllık olarak yayınlanan ilerleme raporlarında; aday ülkenin tam üyeliğe giden yolda belirlenen siyasal ve ekonomik önceliklerle Birlik müktesebatına uyum alanlarında kaydettiği gelişmeler değerlendirilmektedir. İlerleme raporları; aday ülkenin AB'ye katılım müzakere sürecinin başlatılabilmesi için önemlidir. Zira, raporda Kopenhag siyasi

¹⁵³ Murat Okçu, “ Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması”, *Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri*, (ed. H. Arıkan-M. Kar), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005, s. 155.

kriterlerini karşıladığı belirlenen ve Komisyon tarafından Bakanlar Konseyine tavsiye edilen ülkeler için katılım müzakereleri başlatılabilmektedir. Türkiye için bu raporlar ilk olarak 1998 yılında yayınlanmış, 2004 yılında yayınlanan Yedinci İlerleme Raporunda da Kopenhag siyasi kriterlerinin karşılandığı belirtilerek AB'ye katılım müzakerelerinin başlatılması tavsiye edilmiştir.¹⁵⁴

2.2.3.1.1.1. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu

Türkiye'nin Avrupa Birliği üyelik sürecindeki ilk İlerleme Raporu, 1998 yılında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanmış ve “Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu” ismiyle yayınlanmıştır.

Özellikle Ortaklık Anlaşması çerçevesinde, Türkiye ve Avrupa Birliği arasında şimdiye kadarki ilişkilerinin anlatıldığı, AB Konseyi'nin atfı yaptığı politik koşullar (demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıkların korunması) bakımından mevcut durumun analiz edildiği, AB Konseyi'nin atfı yaptığı ekonomik koşullar (piyasa ekonomisi, AB içindeki rekabet baskısıyla başa çıkma yeteneği) bakımından Türkiye'nin durumunu ve perspektiflerinin değerlendirildiği, Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerinin, yani AB Antlaşması'nda, tali mevzuatta ve politikalarda yer alan Avrupa Birliği müktesebatını üstlenme yeteneğinin incelendiği ve 4 Mart 1998 tarihli Komisyon tebliğinde ortaya konulan Avrupa stratejisine özel referans ile, katılım yolunda Türkiye'nin durumuna ve perspektiflerine ilişkin genel bir değerlendirmenin sunulduğu bu ilk raporda; Türk idare sistemi ayrı bir başlık altında ele alınmamış, “siyasi kriterler” başlığının “demokrasi ve hukukun üstünlüğü” alt başlığı içerisinde ele alınmıştır.

Bu raporda; Türkiye'nin yönetiminde yolsuzluk, nüfuz ve kayırmacılığın oldukça fazla olduğuna vurgu yapılmakta ancak yine de “Türk idaresinin tatmin edici boyutlarda işlediği” tespit edilmektedir.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Meral Tecer, *Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular-Yanıtlar*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2007, s. 204.

¹⁵⁵ Avrupa Komisyonu, *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu*, s. 9.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf, (20.09.2012).

2.2.3.1.1.2. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1999 Düzenli Raporu

Türkiye'nin Avrupa Birliği üyelik sürecindeki ikinci İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu tarafından 13 Ekim 1999 tarihinde hazırlanmış ve “Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1999 Düzenli Raporu” ismiyle yayınlanmıştır.

Türkiye'nin AB'ye katılım yönünde kaydettiği ilerlemeye ilişkin bu ikinci raporda; Kopenhag AB Konseyi'nin sonuçları dikkate alınmakta, özellikle Ortaklık Anlaşması çerçevesinde, Türkiye ve Birlik arasındaki ilişkiler anlatılmakta, AB Konseyi tarafından konulan siyasi koşullar (demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıkların korunması) bakımından durum analiz edilmekte, AB Konseyi tarafından belirtilen ekonomik koşullar (işleyen bir piyasa ekonomisi, Birlik içindeki rekabet baskıları ve piyasa güçleri ile başa çıkma kapasitesi) bakımından Türkiye'nin durumu ve perspektifleri değerlendirilmekte, Türkiye'nin, üyelik yükümlülüklerini, yani Antlaşmada, tali mevzuatta ve Birlik politikalarında yer alan Birlik Müktesebatını üstlenme kapasitesi sorunu incelenmekte, 4 Mart 1998 tarihli Komisyon tebliğinde ortaya konulan Avrupa Stratejisi'ne özel referans ile, katılım yolunda Türkiye'nin durumuna ve perspektiflerine ilişkin genel bir değerlendirme sunulmaktadır.

Ayrıca, üyelik sonrasında Topluluk politikalarının uyumlu bir şekilde uygulanmasını garanti etmek üzere aday ülkelerin idari yapılarını adapte etmeleri gereğini vurgulayan Madrid AB Konseyi tarafından talep edildiği gibi, adli ve idari kapasite konusunu içermektedir. Ancak, adli ve idari kapasitenin incelenmesi, gümrük birliği kapsamındaki alanlar ile sınırlıdır.

1999 İlerleme Raporu'nda, bir önceki raporda olduğu gibi, Türk idare sistemi ayrı bir başlık altında ele alınmamış ve “siyasi kriterler” başlığının “demokrasi ve hukukun üstünlüğü” alt başlığı içerisinde ele alınmıştır. Raporun yürütme başlıklı bu bölümünde yürütme organında önemli herhangi bir gelişme gözlenmediği ifade edilmiş ancak, yeni hükümetin, memur alımlarında usulsüzlüğü önlemek için, Öğrenci Seçme

ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)'nin gözetimi altında merkezi bir sınav yoluyla memur alınması için bir sistem kurarak olumlu bir adım attığından bahsedilmiştir.¹⁵⁶

2.2.3.1.1.3. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 2000 Düzenli Raporu

Türkiye'nin Avrupa Birliği üyelik sürecindeki üçüncü İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu tarafından 13 Ekim 2000 tarihinde hazırlanmış ve “Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 2000 Düzenli Raporu” ismiyle yayınlanmıştır.

1999 Düzenli Raporundan Eylül 2000 tarihine kadarki dönemde kaydedilen ilerlemenin dikkate alındığı Raporda; daha önceki düzenli raporlara paralel olarak, Türkiye'nin, üyelik vecibelerini, yani Antlaşmalarda, tali mevzuatta ve Birlik politikalarında ifade edilen müktesebatı üstlenme kapasitesi konusu ele alınmaktadır. Bu kısım, sadece mevzuatın uyumlulaştırılmasını değil, aynı zamanda, sırasıyla Aralık 1995 ve Haziran 2000 tarihli Madrid ve Feira AB Konseyleri tarafından talep edildiği gibi, müktesebatı uygulamak ve icra etmek için gereken adli ve idari kapasitenin geliştirilmesini de kapsamaktadır. Madrid'de, AB Konseyi tarafından, aday ülkelerin uyumlu bütünleşmesinin koşullarını yaratmak üzere, bu ülkelerin kendi idari yapılarını uyarlamalarının zorunlu olduğu vurgulanmış, Haziran 2000'deki Feira'da yapılan AB Konseyinde ise, aday ülkelerin müktesebatı etkin biçimde uygulama ve icra etme kapasitelerinin yaşamsal önemine dikkat çekilerek, bunun için adayların, kendi idari ve adli yapılarını güçlendirmeye yönelik önemli çabalar göstermelerinin gerekli olduğu ifade edilmiştir.

2000 İlerleme Raporu'nda daha önceki raporlarda olduğu gibi Türk idare sistemi ayrı bir başlık altında ele alınmamış, “siyasi kriterler” başlığının “yürütme” alt başlığı içerisinde ele alınmıştır. Raporun yürütme başlıklı bu bölümünde şu ifadelere yer

¹⁵⁶Avrupa Komisyonu, *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1999 Düzenli Raporu*, s. 9.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf, (25.09.2012).

verilmiştir.¹⁵⁷ “Yürütmenin yapısında önemli bir değişiklik, katılım amacına yönelik olarak AB konularında içsel koordinasyonun güçlendirilmesidir. Bu yılın başlarında, teknik ve ekonomik konularda ilgili Bakanlıklar arasında tam koordinasyon sağlamak için, Dışişleri Bakanı, dış ticaretten sorumlu Devlet Bakanı ve özelleştirmeden sorumlu Devlet Bakanından oluşan bir AB Ekonomik ve Teknik Koordinasyon Konseyi kuruldu. AB-Türkiye ilişkileriyle bağlantılı bütün hükümet işlerinin etkin koordinasyonunu sağlamak üzere, AB Genel Sekreterliği adında bir yürütme organı, Haziran 2000’de parlamento tarafından ihdas edildi.

...Bölgesel ve yerel yönetim düzeyinde belirgin bir değişiklik olmamıştır. Merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki kontrolü güçlü olmaya devam etmektedir. Daha fazla desantralizasyonu amaçlayan ve halen Bakanlıklar arasında tartışılan, yerel yönetim yasa tasarısı henüz kabul edilmemiştir.”

Bu raporda ilk iki rapordan farklı ve ilk defa olarak mali kontrol ayrı bir alt başlık altında ele alınmıştır. Raporun mali kontrol başlıklı bölümünde; mali kontrol alanında, köklü bir ilerleme olmadığı vurgulanmış ancak, Türk hükümetinin, bir mali saydamlık değerlendirmesi için IMF’den talepte bulunduğu ve kamu sektöründe içsel ve dışsal mali kontrol ve saydamlığı arttırmaya yönelik spesifik eylemlere girişmiş olduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca raporda mali kontrol ve denetim kurum ve sistemlerinin yetersizliklerine ve mali kontrol mekanizmalarının parçalı yapısına vurgu yapılmış bütün “ex-post” içsel ve dışsal kontrollerin, uygulanan muhasebe ve finans prosedürlerinin sağlamlığını ve güvenilirliğini, kamu harcama ve gelirlerinin gerçek bütçe uygulamasının yasalara uygunluğunu, düzgünlüğünü ve verimliliğini değerlendirmesini sağlamanın çok acil bir ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Avrupa Komisyonu, *Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 2000 Düzenli Raporu*, s. 10-11.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf, (12.09.2012).

¹⁵⁸ Avrupa Komisyonu, *Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 2000 Düzenli Raporu*, s. 51.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf, (09.09.2012).

2.2.3.1.1.4. Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu

Avrupa Toplulukları Komisyonunun 2001 yılı İlerleme Raporu, Aralık 2001'de yapılacak olan Laeken Zirvesine sunulmak üzere “Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu” ismiyle hazırlanmış ve 13.11.2001 tarihinde yayınlanmıştır.

2001 yılı İlerleme Raporunda Türk idare sistemi, “üyelik kriterleri” ana başlığı altında “güçlendirilmiş siyasi diyalog ve siyasi kriterler” kapsamında “demokrasi ve hukukun üstünlüğü” alt başlığı altında ele alınmış ve son bir yıl içinde Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS)'nin kurulmuş olduğu, 19 Mart 2001 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile de ABGS'nin, Ulusal Programın uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesi ile görevlendirildiği belirtilmiştir. Yine raporda bu karar uyarınca, kamu kurum ve kuruluşlarının Ulusal Programdaki yükümlülüklerini yerine getirmek üzere, idari düzenlemeler yapmaları gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarının karar alma süreçlerinde AB boyutunu da dikkate almaları gerektiğinin altı çizilmiş ve AB mevzuatının üstlenilmesi ve uygulanması çalışmalarını koordine etmek üzere, bakanlıklar arası dokuz alt komitenin kurulduğu ve bazı bakanlıkların, AB'ye katılım öncesi süreçle ilgili görevleri yerine getirmek üzere yeniden yapılandırıldığı ifade edilmiştir.¹⁵⁹

2001 yılı İlerleme Raporunda mali kontrol hususu yeniden ele alınmış ve bu konudaki ilerlemelerin sınırlı olduğunun altı çizilmiştir. Raporda kamu iç mali kontrolüyle ilgili şu ibarelere yer verilmiştir:¹⁶⁰ “*Kamu İç Mali Kontrolü (PIFC) alanında oldukça sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Bununla birlikte hükümet, mevcut mali yönetim ve kontrol sistemlerindeki zayıflık ve yetersizlikleri belirlemiştir. Ulusal Programda, mevcut Türk sisteminin, iç kontrol ve iç denetim konularında uluslararası kabul görmüş ve AB'ye uygun kavram ve tanımları içerecek şekilde değiştirilmesi öngörülmektedir.*”

¹⁵⁹ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu*, s. 16.

¹⁶⁰ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu*, s. 88.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf, (26.09.2012).

2.2.3.1.1.5. Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu

Avrupa Toplulukları Komisyonunun 2002 yılı İlerleme Raporu, 2002 sonbaharında yapılacak olan Brüksel Zirvesine sunulmak üzere “Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu” ismiyle hazırlanmış ve Ekim ayında yayınlanmıştır.

2002 yılı İlerleme Raporunda, Türkiye'nin, Antlaşmalar, ikincil mevzuat ve Birlik politikalarında ortaya konulan müktesebatı üstlenebilme kapasitesinin incelendiği, diğer bir ifadeyle, üyelik yükümlülüklerinin değerlendirildiğinin altı çizilmiş, Raporun sadece mevzuatın uyumlaştırılması değil, müktesebatın etkili biçimde uygulanması için gerekli hukuki ve idari kapasitenin geliştirilmesini içerdiği ifade edilmiştir.

Raporda yürütme alanında son bir yıllık sürede meydana gelen gelişmeler, Avrupa Birliği ile Türkiye Arasındaki İlişkiler başlıklı bölümünün Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü alt başlığı altında değerlendirilmiş ve kamu yönetimi alanında, yönetimin ve personel istihdamının kalitesinin artırılmasına yönelik çabalar sarf edildiği ifade edilmiştir. Ayrıca Mayıs 2002'de kamu hizmetlerine atanacaklara dair genel bir yönetmelik çıkartıldığı ve söz konusu yönetmelikle, kamu görevlilerinin seçimine ilişkin genel ilke ve usullerin düzenlendiği, Milli Eğitim Bakanlığı'nda yeni bir yönetim sisteminin uygulamaya konulduğu ifade edilmiştir.¹⁶¹

Ayrıca Ocak 2002'de, hükümetin kamuda saydamlığın artırılması ve etkin yönetim konusunda bir eylem planını kabul ettiği, bu hususun, merkezi ve yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını etkileyeceği ifade edilmiştir.

Raporda, yerel yönetimlerde sivil yetkililerin rolünün güçlendirildiği şu ifadelerle vurgulanmıştır:¹⁶² “*Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanunun 9.uncu maddesinde yapılan değişiklik çerçevesinde, subayların, mülki amirlerin yokluğunda göreve vekalet etme imkanı kaldırılmıştır. Bu değişiklik, yerel yönetimlerde*

¹⁶¹ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu*, s.12. <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf>, (28.09.2012).

¹⁶² Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu*, s. 13. <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf>, (28.09.2012).

askeri etkinin azaltılması yönünde atılmış önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.”

2002 Yılı İlerleme Raporu’nda mali kontrolle ilgili olarak, Türkiye’nin 2001 yılı İlerleme Raporundan bu yana sınırlı bir ilerleme kaydettiği, kamu iç mali kontrolü ile ilgili olarak, yeni bir bütçe yönetimi ve kontrolü kanunu tasarısının (Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı) TBMM’ye sevk edildiği, bazı düzenleyici kurumların Sayıştay denetimi dışında bırakılması şeklinde gerçekleşen dış denetime ilişkin olumsuz yaygın eğilimin, Şubat 2002’de kabul edilen yeni Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Hakkındaki Kanun’da da tekrar edildiği, dış kontrolün, Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanun Tasarısı ile, mevcut bütçe dışı fonları da kapsayacak şekilde genişletilmekte olduğu ifade edilmiştir.¹⁶³

2.2.3.1.1.6. Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu

Avrupa Toplulukları Komisyonunun 2003 yılı İlerleme Raporu, 2003 sonbaharında yapılacak olan Brüksel Zirvesine sunulmak üzere “Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu” ismiyle hazırlanmış ve Aralık ayında yayımlanmıştır.

Raporda, kamu yönetiminin güçlendirilmesi için Türkiye’ye 2003 yılı içinde katılım öncesi mali yardım çerçevesinde toplam 144 milyon Euro tutarında yardım sağlandığı vurgulanmış ve son zamanlarda, yerel yönetimler reformunun da içinde olduğu bir dizi önemli alana yönelik knowhow, teçhizat ve mali kaynak transferi başlatıldığı ifade edilmiştir.

Yürütme alanında son bir yıllık sürede meydana gelen gelişmeler raporda, “üyelik kriterleri - güçlendirilmiş siyasi diyalog ve siyasi kriterler” başlıklı bölümünün “demokrasi ve hukukun üstünlüğü” alt başlığı altında değerlendirilmiş ve AB’ye katılım amacının, hükümetin temel öncelikleri arasında olduğu, hükümetin, çeşitli vesilelerle, 2004 yılı sonundan önce Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirme kararlılığını

¹⁶³ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye’nin AB’ye Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu*, s. 114. <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf>, (28.09.2012).

tekrarladığı, Temmuz ayında ise gözden geçirilmiş Ulusal Programı kabul ettiği ve tartışılması için siyasi partilere ve sivil toplum kuruluşlarına sunduğu ifade edilmiştir.¹⁶⁴

Raporda ayrıca yürütmeye ilgili olarak hükümetin, reformların etkili biçimde uygulanmasını temin etmek ve reformların fiiliyata geçirilmesinde karşılaşılan güçlükleri tespit etmek amacıyla Eylül ayında bir Reform İzleme Grubu kurduğu belirtilmiş, Ocak ayında ise, kamu yönetiminin işleyişinin etkinleştirilmesi, kamu hizmetlerinde insan kaynakları yönetiminin daha şeffaf hale getirilmesi ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesine yönelik bir eylem planının hazırlandığı, bu planda öngörülen tedbirlerden birinin, bakanlıkların sayısını 36'dan 23'e indirmek olduğu, Başbakan tarafından Mart ayında da, eylem planının uygulanmasının koordinasyonundan sorumlu bakanlıklar arası bir komitenin kurulduğu ifade edilmiştir.¹⁶⁵

2003 yılı İlerleme Raporu'nda mali kontrolle ilgili olarak, 2002 Yılı İlerleme Raporundan bu yana, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun kabul edilmesindeki gecikme sebebiyle, herhangi bir gelişme gerçekleşmediği ifade edilmiş ve şu hususlar vurgulanmıştır.¹⁶⁶ *“Türk idaresi içerisindeki mali kontrol mekanizmaları, gerek hukuki çerçeve gerekse uygulama açısından iyileştirilmelidir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun kabulü, Sayıştay'ın kuruluş kanununda gerekli değişikliklerin yapılması ve bunları takiben, söz konusu düzenlemelerin etkili bir şekilde uygulanmasının sağlanması konusunda çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, AB'nin mali çıkarlarının koruması için gerekli yasal çerçevenin ve idari kapasitenin güçlendirilmesi gerekmektedir.”*

¹⁶⁴ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu*, s. 14.

¹⁶⁵ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu*, s. 15.

¹⁶⁶ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu*, s. 120-121.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, (29.09.2012).

2.2.3.1.1.7. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında Komisyonun 2004 Yılı Düzenli Raporu

2004 yılı İlerleme Raporu, “Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında Komisyonun 2004 Yılı Düzenli Raporu” adıyla 06.10.2004 tarihinde yayımlanmış ve raporda, 2003 İlerleme Raporundan 31 Ağustos 2004 tarihine kadar olan dönemde kaydedilen gelişmeler göz önünde bulundurulmuş, Türkiye’nin katılım müzakerelerinin başlatılması için Kopenhag kriterlerini yeterince karşıladığı ifade edilmiştir.

Raporda, kamu idaresi reformu konusunun 2002 yılının başlarında yeni bir ivme kazandığı, kamu idaresi sisteminin kapsamlı bir biçimde gözden geçirilmesi ve merkezi hükümet ile yerel idare ve belediyeler arasındaki ilişkinin yeniden yapılandırılması amacıyla yapılan önerilerden oluşan bir eylem planının kabul edildiği, Cumhurbaşkanı tarafından daha sonra veto edilmesine rağmen kamu idaresi ve yerel yönetimlere ilişkin reformlar hakkında bir dizi yasanın, TBMM tarafından Temmuz 2004’de kabul edildiği, Meclisin Haziran ve Temmuz 2004’te, kamu idaresi reformu paketini kabul ederek Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Kanunu kapsamında bir Özel İdare Kanunu, Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri Kanununu çıkardığı ifade edilmiştir. Bu alandaki gelişmeler raporda şu şekilde ifade edilmiştir:¹⁶⁷ *“Birlikte ele alındığında, bu dört kanunun amacı, yetkilerin ve görevlerin dört idari düzeyde (merkez, taşra, metropol ve belediye teşkilatları şeklinde) bölüşülerek performansın artırılmasıdır. İlke olarak, bu geniş kapsamlı ve güçlü reform, ülkenin merkeziyetçi, hiyerarşik ve ketum idari sistemini adem-i merkeziyetçi, katılımcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Bu reform, başarılı olursa, Türkiye’nin idari kültürünün modernizasyonuna katkıda bulunacaktır. Bu geniş kapsamlı reform hareketi, kamu idaresinin modern standart ve uygulamalara uygun hale getirilmesi ihtiyacına uygundur. Başarılı bir reform, Türkiye’nin gelecekte AB’ye katılım çabalarını destekleyecektir. Bununla birlikte, bu tür kapsamlı ve zor bir reform paketinin*

¹⁶⁷Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu*, s. 16.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, (27.09.2012).

uygulanabilirliği ve sürdürülebilirliği önemlidir. Özellikle, bir etki analizi, bir uygulama planı ve bir bütçe ve mali çerçeve gereklidir.

Büyükşehir Belediyeleri Kanunu dışındaki kanunlar, çeşitli maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından ilgili anayasa hükümlerini, özellikle kamu idaresinin üniter yapısı ile ilgili olan hükümleri ihlal ettiği gerekçesiyle veto edildiği için yürürlüğe girememektedir. Sonuç olarak, Parlamentonun ilgili kanunları gözden geçirmesi gerekmektedir.”

2.2.3.1.1.8. Avrupa Komisyonu 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu

2005 yılı İlerleme Raporu, “Avrupa Komisyonu 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu” adıyla yayınlanmış ve 2004 yılı İlerleme Raporundan 30 Eylül 2005 tarihine kadar olan dönemi kapsamakta olan raporda, bu dönemde kaydedilen ilerlemeler göz önünde bulundurulmuştur.

Raporda, adem-i merkeziyetçilik alanında ilerleme kaydedilmesi, yönetişime dikkat edilmesi ve yeterli kamusal iç finans kontrol sisteminin oluşturulması gerektiği vurgulanmış, ilerleyen yıllarda ortaya çıkabilecek hazmetme kapasitesine yönelik sınırlamalardan kaçınmak için stratejik planlamaya önem verilmesi gerektiği ifade edilmiş ve aday ülkelerin en önemli önceliklerinden birinin mevzuatı uygulayacak idari ve adli kapasiteyi oluşturmak olduğunun altı çizilmiştir.

Raporda kamu yönetimi alanında son bir yıllık sürede meydana gelen gelişmeler, “üyelik kriterleri” başlıklı bölümünde “güçlendirilmiş siyasi diyalog ve siyasi kriterler” başlığı ve “demokrasi ve hukukun üstünlüğü” alt başlığı altında değerlendirilmiş, kamu yönetimi alanında taşra düzeyinde ve yerel düzeyde reformlar kapsamında bazı ilerlemelerin kaydedildiği, ancak, başta merkezi idari yapılanma olmak üzere, kapsamlı bir reform süreci yürütülmesinde bazı zorluklarla karşılaşıldığı, bunun da parçalı bir yaklaşıma yol açtığı ifade edilmiştir.¹⁶⁸

Raporun devamında, 2004 yılında kabul edilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun Temmuz 2004’te devletin bölünmez bütünlüğü ilkesine aykırı olduğü gerekçesiyle Cumhurbaşkanı tarafından veto edildiği, reform sürecinin en önemli parçasını oluşturması amaçlanan bu Kanunun özellikle, idari yapıların

¹⁶⁸ Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu, s. 12.

rasyonelleştirilmesi ile vatandaşların taleplerine cevap verme kapasitesinin ve şeffaflığın artırılması amacıyla yerel ve merkezi idare arasında yeni bir görev ve yetki paylaşımı öngördüğü, Parlamantonun halen mevzuatı gözden geçirme çalışmalarına devam etmekte olduğu ifade edilmiştir.¹⁶⁹

Raporda ayrıca, 2005 yılı Mart ayında İl Özel İdaresi Kanunu, Temmuz ayında Belediye Kanunu, Haziran ayında Yerel Yönetimlerin Örgütlenmesi Kanununun kabul edildiği, böylece Haziran 2004'te kabul edilen Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile birlikte, dört temel yerel yönetim reform yasasının hali hazırda yürürlükte olduğu ifade edilerek; tüm bu yasal değişikliklerle arzu edilen hedeflere ulaşılması için, söz konusu yasaların uygulanmasının etkili bir şekilde planlanması ve uygulanmasının gerektiği, özellikle gerekli ikincil mevzuatın kabul edilmesine ihtiyaç duyulduğu, bunun yanında kamu yönetiminin etkinliğinin artırılması ve yolsuzluğun ortaya çıkartılmasında kilit kurum olacak olan Ombudsman'ın (Kamu Denetçisi) oluşturulmasında herhangi bir ilerleme kaydedilmediği vurgulanmıştır.¹⁷⁰

2.2.3.1.1.9. Avrupa Komisyonu Türkiye 2006 İlerleme Raporu

2006 yılı İlerleme Raporu 8 Kasım 2006'da "Avrupa Komisyonu Türkiye 2006 İlerleme Raporu" adıyla yayımlanmıştır. Rapor, 1 Ekim 2005 ve 30 Eylül 2006 tarihleri arasındaki dönemi kapsamaktadır.

Raporda kamu yönetimi alanında son bir yıllık sürede meydana gelen gelişmeler, "genişletilmiş siyasi diyalog ve siyasi kriterler" başlığının "demokrasi ve hukukun üstünlüğü" alt başlığı altında değerlendirilmiş ve kamu yönetimi alanında TBMM tarafından, Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına ilişkin Kanunun kabul edildiği, gerçek ve tüzel kişilerin idari uygulamalara ilişkin başvurularıyla ilgileenecek olan Ombudsmanlık kurumunun kurulmasının Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan bir öncelik olduğu ve Türk vatandaşları tarafından kamu yönetiminin izlenmesi için bir kurumsal çerçeveyi oluşturma açısından bu kanunun önemli bir ilerleme olduğu vurgulanmıştır.¹⁷¹

¹⁶⁹ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu*, s. 13.

¹⁷⁰ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu*, s. 13.

http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/pdf/package/sec_1426_final_en_progress_report_tr.pdf, (16.09.2012).

¹⁷¹ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye 2006 İlerleme Raporu*, s. 5.

http://www.abgs.gov.tr/files/Duyurular/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, (17.09.2012).

Raporda, Kasım 2005'te Anayasa'nın, devlet bütçesini daha geniş tanımlayan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na uygun olarak yenilendiği, bu durumun genel bütçe kurumlarını, özel bütçe kurumlarını, düzenleyici kurumların bütçelerini ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçelerini de kapsadığı vurgulanmış ve Türkiye'nin, daha iyi düzenleme konusunda bazı ilerlemeler kaydettiği, diğer hususların yanı sıra, AB'ye katılım müzakerelerinin sürdürülmesi açısından Türkiye'yi destekleyebilme kapasitesi olan düzenleyici etki analizini Türk hukuk sistemine ithal eden bir yönetmeliği hükümetin Şubat 2006'da kabul ettiği ifade edilmiş, ancak kamu mali yönetimi ve kontrolünün tam olarak uygulanması ve düzenleyici etki analizinin uygulanabilmesi için kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ile ilgili konulara dikkat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Raporda, 2004'te Cumhurbaşkanınca veto edilen Kamu Yönetimi Reformu Çerçeve Yasasının kabulü konusunda ilerleme kaydedilmediği bunun sonucunda da, merkezi idareden yerel yönetimlere yetki devrinin gerçekleşmediği, ilaveten, vergilendirme açısından yerinden yönetim sağlanamadığı ve kent meclisleri kurulması konusunda gelişme kaydedilmediği ifade edilmiştir.

Köylerin, belediyelerin ve il özel idarelerinin ortak projeler yürütmelerine imkan tanıyan Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun, bu kanun çerçevesinde yapılan ortak projelerin harcamaları ve bütçelerinin Sayıştay'ın denetiminden muaf tutulduğu, bu durumun dış denetim kurallarına uymadığı vurgulanmıştır.

Raporda genel olarak, kamu yönetimi reformunda bazı yasal ilerlemeler sağlandığı, geçmiş yıllarda kabul edilen reformların uygulanmasına devam edildiği ifade edilirken, yerinden yönetim konusunda daha fazla çaba gösterilmesine ihtiyaç olduğu vurgulanmış, ayrıca Taslak Devlet Memurları Kanunu konusunda da gelişme kaydedilmediği belirtilmiştir.¹⁷²

2.2.3.1.1.10. Avrupa Komisyonu Türkiye 2007 İlerleme Raporu

2007 yılı İlerleme Raporu, 6 Kasım 2007'de "Avrupa Komisyonu Türkiye 2007 İlerleme Raporu" adıyla yayınlanmıştır. Rapor, 1 Ekim 2006 ve 2007 Ekim ayının ilk günleri arasındaki dönemi kapsamakta olup, raporda ilerleme olarak, alınan kararlar,

¹⁷² Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye 2006 İlerleme Raporu*, s. 5-6.
http://www.abgs.gov.tr/files/Duyurular/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, (17.09.2012).

fiilen kabul edilen mevzuat ve uygulanan tedbirler dikkate alınmış, hazırlık veya Meclis onayı gibi değişik aşamalarda bulunan mevzuat veya tedbirler dikkate alınmamıştır.

Kamu yönetimi alanında son bir yıllık sürede meydana gelen gelişmeler raporda, “genişletilmiş siyasi diyalog ve siyasi kriterler” başlığı ve “demokrasi ve hukukun üstünlüğü” alt başlığı altında değerlendirilmiştir. Raporda hükümetin, AB mevzuatına uyumlu hale gelmek için ilgili kurumlara yönelik bir iç kılavuz niteliğinde olan Türkiye’nin AB Yol Haritası’nı Nisan 2007’de açıkladığı ve bununla AB müktesebatına uyum programını yerine getirmekteki niyetini teyit ettiği ifade edilmiştir.

Raporun kamu yönetimi başlığı altında son bir yıllık süreçte, her bir bakanlığın içinde mali kontrolden sorumlu olan “strateji geliştirme birimlerinin” daha iyi yapılandırılmasını kolaylaştırmak amacıyla, Nisan 2007’de Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun (KMYK) değiştirildiği, hükümetin Ekim 2006’da yerel idareler için 600 kadar iç denetçi atadığı, aynı dönemde belediye meclislerinin kurulmasına ilişkin bir yönetmeliği kabul ettiği, personel istihdamı açısından, belediyeler ve il özel idareleri tarafından personel istihdamı genel prensiplerinin sırasıyla Şubat ve Haziran 2007’de kabul edildiği, Nisan 2007’de yayınladığı bir genelgeyle, düzenlemelerin kalitesini arttırmayı teminen, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) uygulamasını ve DEA Rehberini kabul ettiği, bürokrasi ve idari yükün azaltılması alanında, vatandaşların çeşitli kamu hizmetlerinden yararlanmalarını kolaylaştırmak için, valilik ve kaymakamlıklarda, Kasım 2006’da “tek adımda hizmet” uygulaması başlatıldığı, Ocak 2007’de, kamu yönetiminde kolaylaştırma kapsamında, 1085 adet güncelliğini yitirmiş genelgenin yürürlükten kaldırıldığı, e-devlet uygulamasındaki kullanım kolaylığının önemli ölçüde iyileştirildiği, ancak Türkiye’nin, ombudsmanlık yasasının uygulanmasının Anayasa Mahkemesi tarafından Kasım 2006’da askıya alınmış olmasından bu yana, bir ombudsmanlık sistemini henüz kuramadığı, merkezi idareyi yeniden yapılandırma ve mahalli idarelere yetki devretmeyi hedefleyen Kamu Yönetimi Çerçeve Kanun Tasarısının kabulü konusunda bir ilerleme olmadığı, mahalli idarelere daha fazla mali kaynak aktarılması hususunda ilerleme olmadığı, kamu hizmetinin reformunun gerekliliğinin genel kabul görmüş olmasına karşılık devlet memurlarına ilişkin kapsamlı bir yasa tasarısının Meclis’e gönderilmediği, KMYK’nun tam uygulanması ve bürokrasinin azaltılmasına yönelik kapsamlı bir stratejinin geliştirilmesine ihtiyaç olduğu, kamu yönetimi ve kamu hizmetine ilişkin mevzuat

reformlarında bir miktar ilerleme olduğu ancak, uygulama ve kapasitenin geliştirilmesi gibi anahtar konularda sınırlı ilerleme kaydedildiği ifade edilmiş, bürokrasinin azaltılmasına, saydamlığın artırılmasına, hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesine, yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin artırılmasına daha çok önem gösterilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır.¹⁷³

2.2.3.1.1.11. Avrupa Komisyonu Türkiye 2008 İlerleme Raporu

2008 yılı İlerleme Raporu, 5 Kasım 2008’de “Avrupa Komisyonu Türkiye 2008 İlerleme Raporu” adıyla yayınlanmıştır. Rapor, 1 Ekim 2007 ve 2008 Ekim ayının ilk günleri arasındaki dönemi kapsamakta olup, ilerleme; alınan kararlar, fiilen kabul edilen mevzuat ve uygulanan tedbirler temel alınarak değerlendirilmiştir.

Raporda hükümetin, AB katılım sürecine ve siyasi reformlara bağlılığını ifade ettiği vurgulanmış, ancak, geniş siyasi yetkilerine rağmen, tutarlı ve kapsamlı bir siyasi reform programı ortaya koyamadığı ifade edilmiştir. Ayrıca hükümetin, 1 Eylül 2008 tarihinde, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı taslağını açıkladığı, sivil toplum ve muhalefet ile bir istişare süreci başlattığı ve Ulusal Programın kabul edilmeyi beklemekte olduğu dile getirilmiştir.

Raporda, yerel yönetimler konusunda, TBMM’nin, Mart 2008’de belediyelere ilişkin bir kanun kabul ettiği, bahse konu kanun ile 43 yeni ilçe oluşturulduğu, 239 belediyenin birleştirildiği ve 863 belediyenin kapatıldığı, Temmuz 2008’de meclisin, yerel yönetimlerin görevlerini daha etkili bir şekilde yerine getirmelerini sağlamak amacıyla gelirlerini arttıracak bir yasayı kabul ettiği, yerel yönetimlere ilişkin yasaların uygulanmasına ve kapasite artırımına devam edildiği vurgulanmış ancak, yerel yönetimlere daha çok yetki devrini amaçlayan Kamu Yönetimi Hakkında Çerçeve Yasa konusunda bir ilerleme sağlanamadığı, vatandaşların yerel yönetimlere katılımını arttırmak için bir platform olarak düşünülen Kent Konseylerinin sadece az sayıda şehirde etkili olarak çalışmakta olduğu, tüm Kent Konseylerini güçlendirmek için çaba gösterilmesi gerektiği, hesap verebilirlik sistemleri ve şeffaflığın güçlendirilmesi ve yerel yönetimlere ilişkin olarak ahiren kabul edilen yasalarının hayata geçirilmesi ve

¹⁷³ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye 2007 İlerleme Raporu*, s. 6-7.
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf, (03.09.2012).

yerel yönetimler lehinde ademi merkeziyetçiliğin güçlendirilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir.¹⁷⁴

Raporda, kamu yönetimi alanında son bir yıllık sürede meydana gelen gelişmeler, “siyasi kriterler” bölümünde “demokrasi ve hukukun üstünlüğü” başlığı altında değerlendirilmiştir. Raporda, hükümetin, bürokrasiyi azaltmaya yönelik çalışmalar çerçevesinde Mayıs 2008’de bir genelge yayınlarak, tüm kamu kurumlarına, ikamet ve doğum kayıtlarını vatandaşlardan talep etmek yerine bu bilgiler için kimlik paylaşımı veri tabanının (KPS) kullanılması talimatını verdiği, mevcut istihdam ve kıdem ilerleme prosedürünün (orta kariyer düzeyine kadar) bir özerk birim tarafından idare edilen liyakat temelli rekabetçi bir sisteme dayalı olduğu ancak, üst düzey atamaların siyasileşmesinin eleştirildiği, kamu yönetimi reformu konusunda idarenin yükünün hafifletilmesi, basitleştirmenin sağlanması, olağan etki değerlendirmelerinin hayata geçirilmesi, idari prosedürlerinin geliştirilmesi, şeffaflığın güçlendirilmesi ve politika oluşturma ile eşgüdüm sistemlerinin geliştirilmesi konularında birtakım sorunlar yaşanmaya devam ettiği, bunların çözülmesi gerektiği, mali idare ve politika oluşturma alanlarının temel unsurları olan strateji geliştirme birimlerinin güçlendirilmeleri gerektiği, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun tamamen uygulamaya girmesini temin etmek için çaba gösterilmesine ihtiyaç duyulduğu, TBMM’ye devlet memurluğu konusunda kapsamlı bir yasa taslağının henüz gönderilmediği, genel olarak, kamu yönetimi reformu alanında sınırlı bir ilerleme kaydedildiği ve kamu hizmeti sisteminin modernize edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.¹⁷⁵

2.2.3.1.1.12. Avrupa Komisyonu 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu

2009 yılı İlerleme Raporu, 14 Ekim 2009’da “Avrupa Komisyonu 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu” adıyla yayınlanmıştır. Rapor, Eylül 2008 başından Eylül 2009 ortasına kadar olan dönemi kapsamakta olup, ilerleme; alınan kararlar, fiilen kabul

¹⁷⁴ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*, s. 7.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, (04.09.2012).

¹⁷⁵ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*, s. 7.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, (05.09.2012).

edilen mevzuat ve uygulanan tedbirler temel alınarak değerlendirilmiş, hazırlık veya meclis onayı gibi değişik aşamalarda bulunan mevzuat veya tedbirler dikkate alınmamıştır.

Raporda, Mart ayındaki yerel seçimleri müteakip oluşturulan yeni kabine ile hükümetin, AB katılım sürecinin ve siyasi reformların devam ettirilmesi konusundaki kararlılığını ifade ettiği, Katılım Ortaklığı Belgesi gereğince de, Aralık 2008’de, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programı kabul ettiği belirtilmiştir.

Raporda yerel yönetimler konusunda, tüm Türkiye’de belediye, il özel idaresi, köy ve mahalle meclisleri seçimlerinin 29 Mart 2009 tarihinde yapıldığı, seçimlerin, seçmenin seçim sürecine güvenini ortaya koyan % 85’lik katılım oranıyla, özgür ve adil biçimde gerçekleştirildiği, bununla birlikte, seçim öncesi dönemde, Yüksek Seçim Kurulu’nun, oy kullanabilmek için gerekli belgeler, engellilerin oy vermesi ve sandık görevlilerinin başörtüsü takma yasağıyla ilgili bir dizi tartışmalı karar aldığı, belediye başkanı seçilen kadın sayısının çok düşük olduğu, özellikle halkın yerel yönetime katılımını artırmak için bir platform olarak görülen işlevsel kent konseyleri oluşturulmasıyla ve yine halkın katılımını artırmak amacıyla demokratik yönetim mekanizmalarının geliştirilmesiyle ilgili olarak, yerel yönetimlere yetki devri konusunda ilerleme kaydedilemediği, yerel yönetimlerin iç ve dış denetimlerinin şeffaflığın, hesap verebilirliğin artırılması açısından büyük önem taşıdığı, bazı belediyelerin, belediye kararlarını, özellikle imar planlarıyla ilgili olanları, halkın erişimine açmak konusunda isteksiz davrandığı ifade edilmiştir.¹⁷⁶

2009 İlerleme Raporunda, kamu yönetimi alanında son bir yıllık sürede meydana gelen gelişmeler, “siyasi kriterler” bölümünde “demokrasi ve hukukun üstünlüğü” başlığı altında değerlendirilmiştir. Raporda, kamu yönetimi reformu konusunda, Bakanlar Kurulunun Temmuz 2009’da, idarenin vatandaşlara daha iyi kamu hizmeti sunmasına yönelik esas ve usulleri belirleyen bir yönetmelik yayımladığı, bu yönetmeliğin e-hizmet ve bilgi sunumunun geliştirilmesi, hizmet standartları oluşturulması ve engellilere yönelik tedbirler alınması konularına odaklandığı, 170 yönetmeliğin basitleştirildiği ve 421 idari düzenlemenin yürürlükten kaldırıldığı, ancak bürokratik işlemlerin azaltılması, düzenleyici etki analizleri yapılması, idari usuller

¹⁷⁶ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*, s. 8-9.
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, (06.09.2012).

oluşturulması, şeffaflığın artırılması ve politika oluşturma ve koordinasyon sistemlerinin geliştirilmesi gibi bir dizi önemli sorunun hala devam etmekte olduğu, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun uygulanmasıyla ilgili kaygılar bulunduğu, kamu kurumlarının tümünde özerk birimler halinde etkili ve işlevsel bir iç denetim sistemi kurulmasının tamamlanamadığı ifade edilmiş ve bu çerçevede, mali yönetimin ve politika oluşturma temel unsurları olan strateji geliştirme birimlerinin güçlendirilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir.¹⁷⁷

Raporda, kamu hizmeti sistemi konusunda çok sınırlı ilerleme kaydedildiği, insan kaynakları yönetimini modernize etmek ve ayrıca şeffaflığa, hesap verebilirliğe ve liyakate dayalı kariyer perspektiflerine dayanan tutarlı bir personel politikası çerçevesi oluşturmak için bir kamu yönetimi reformu yapılmasının gerekli olduğu, bahse konu kamu yönetimi reformunun, gerektiğinde, atama ve terfi sisteminin siyasileşmesini engelleyecek yasal güvenceleri de içermesi gerektiği vurgulanmıştır.

Raporun devamında, Aralık 2008'de, Anayasa Mahkemesinin, devletin idari birimleriyle vatandaşlar arasında bir köprü görevi görecektir olan ombudsmanlık sisteminin kurulmasına ilişkin kanunu iptal ettiği ifade edilerek, kamu yönetimi reformu konusunda çok sınırlı bir ilerleme kaydedildiği, özellikle, kamu hizmetinin modernleştirilmesi konusunda önemli çalışmalar yapılması gerektiği, bürokratik işlemlerin azaltılması ve yönetimin sadeleştirilmesinin teşvik edilmesinin yanı sıra profesyonel, bağımsız, hesap verebilir, şeffaf ve liyakate dayalı bir kamu hizmetinin daha fazla geliştirilmesinin öncelikler arasında olması gerektiği belirtilmiştir.¹⁷⁸

2.2.3.1.1.13. Avrupa Komisyonu Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu

2010 yılı İlerleme Raporu, 9 Kasım 2010'da "Avrupa Komisyonu Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu" adıyla yayınlanmıştır. Rapor, 2009 yılının Ekim ayının başından 2010 yılının Ekim ayına kadar olan dönemi kapsamakta olup, ilerleme; alınan kararlar, fiilen kabul edilen mevzuat ve uygulanan tedbirler temel alınarak değerlendirilmiş,

¹⁷⁷ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*, s. 9. http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, (07.09.2012).

¹⁷⁸ Avrupa Toplulukları Komisyonu, *2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*, s. 9.

hazırlık veya meclis onayı gibi değişik aşamalarda bulunan mevzuat veya tedbirler dikkate alınmamıştır.

Raporda Türkiye'ye, 2010 yılında Katılım Öncesi Mali Yardım Aracından (IPA) yaklaşık 654 milyon avro tahsis edildiği ifade edilmiş ve bu yardımın odaklanacağı konular arasında temel haklar ve hukukun üstünlüğü, rekabet edebilirlik, çevre, ulaştırma, enerji, sosyal kalkınma, tarım ve kırsal kalkınma ile birlikte kamu yönetimi reformu da sayılmıştır.

Raporda, hükümetin halkı katılım sürecine daha fazla dahil etme kararlılığının altı çizilmiş, siyasi alandaki reform çalışmalarını hızlandırmak amacıyla üst düzey bürokratlardan oluşan siyasi işlerle ilgili bir alt komite oluşturulduğu ve her ilde bir vali yardımcısının AB temas noktası olarak görevlendirildiğinden bahsedilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerle ilgili olarak; Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Kongresinden bir heyetin, 2007 yılında çıkarılan tavsiyeleri takip etmek amacıyla Mayıs ayında Türkiye'yi ziyaret ettiği, şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve katılımcı mekanizmaların, özellikle daha fazla kaynak ve sorumluluk aktarılan yerel yönetimlerde güçlendirilmesi gerektiği, stratejik planlar, performans göstergeleri, mali kontrol sistemleri, proje yönetimi, kriz yönetimi, çevre yönetimi ve bilgi teknolojileri yönetiminin yerel düzeyde henüz oluşturulmamış olduğu ifade edilmiştir.

2010 yılı İlerleme Raporunda, kamu yönetimi alanında son bir yıllık sürede meydana gelen gelişmeler, “siyasi kriterler” bölümünde “demokrasi ve hukukun üstünlüğü” başlığı altında değerlendirilmiştir. Kamu hizmetleri konusunda hükümet tarafından bir envanter çalışmasının gerçekleştirildiği, prosedürler, kalite, uygunluk kriterleri ve şikayetler hakkında belirli kamu hizmet standartlarının geliştirildiği, temel kamu hizmetlerinin kalitesini, şeffaflığını ve hesap verebilirliğini arttırmak amacıyla, söz konusu hizmetlerin internet üzerinden sağlanması (e-devlet) konusunda çalışmalara devam edildiği, Anayasa reformu ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması için zeminin hazırlandığı, Anayasa değişiklikleri ile, kişisel verilerin korunması ve bilgiye erişimin anayasal hak olarak düzenlendiği, ancak, kamu hizmetleri sisteminin reformu kapsamında, başta bürokrasinin azaltılması, düzenleyici etki analizlerinin hayata geçirilmesi, şeffaflığın sağlanması konusunda ve özellikle üst düzey görevlerde liyakate dayalı ilerleme ve atamalar bakımından ilerleme sağlanmadığı, aynı zamanda, politika ve mevzuat hazırlanmasında kamu ile ilgili paydaşlar arasında istişare eksikliğinin

görüldüğü, tüm kamu görevlileri arasında ortak standartlar ve yeknesak kuralların uygulanmasının sağlanması gerektiği, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulanmasına yönelik olarak, tüm kamu kurumları bünyesinde özerk birimler şeklinde oluşturulan etkili iç denetim sisteminin henüz operasyonel hale gelmediği, belediyeler tarafından kamu hizmeti sunmak üzere bir şirketin ya da tüzel kişiliğin kurulması için gerekli net kuralların hala belirlenmemiş olduğu, bu kuralların, parti yanlılarına istihdam sağlanması ve etkili bir kontrol olmaksızın kamu harcamalarının yapılması şartlarını ortadan kaldıracak belirtilmiş ve sonuç olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması, kişisel verilerin korunması ve bilgiye erişim konularında bazı ilerlemeler kaydedilirken, özellikle Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulanması ve kamu hizmetleri reformu konularında daha fazla çaba sarf edilmesinin gerektiği ve kamu yönetimi reformu için daha fazla siyasi destek sağlanmasına ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir.¹⁷⁹

2.2.3.1.1.14. Avrupa Komisyonu Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu

2011 yılı İlerleme Raporu, 12 Ekim 2011'de "Avrupa Komisyonu Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu" adıyla yayımlanmıştır. Rapor, Ekim 2010'dan Eylül 2011'e kadar olan dönemi kapsamakta olup, ilerleme; alınan kararlar, fiilen kabul edilen mevzuat ve uygulanan tedbirler temel alınarak değerlendirilmiş, hazırlık veya meclis onayı gibi değişik aşamalarda bulunan mevzuat veya tedbirler dikkate alınmamıştır.

2011 yılı İlerleme Raporunda, kamu yönetimi alanında son bir yıllık sürede meydana gelen gelişmeler, "siyasi kriterler ve güçlendirilmiş siyasi diyalog" bölümünde "demokrasi ve hukukun üstünlüğü" başlığı altında değerlendirilmiştir. Rapor, kamu yönetimi alanında bilgiye erişimin anayasal bir hak haline geldiği, Kamu Denetçiliği kurulmasına imkan hazırlayan Anayasa değişikliğinden sonra hükümetin Ocak 2011'de TBMM'ye bir kanun tasarısı sunduğu, hükümetin Avrupa Ombudsmanı ile istişarelerde bulunduğunu ve iyi ilişkiler geliştirdiği, gözden geçirilen Sayıştay Kanunu ile, kamu harcamalarının çoğu için Sayıştay'a dış denetim yetkisi verilerek, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun uygulanmasında ilerleme sağlandığı, hesap verilebilirlik

¹⁷⁹ Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu*, s. 10.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, (08.09.2012).

konusunda farkındalığın ve şeffaflığın geliştirilmesi için ilgili raporların halka açık ve kolay ulaşılabilir olması ve ulusal güvenlik gerekçesiyle getirilen istisnaların asgari düzeyde tutulması gerektiği, kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik plan hazırlıklarında ilerleme kaydedildiği, hemen hemen bütün kurumlar tarafından kabul edilen bu planların Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından gözden geçirildiği, Şubat 2011’de Devlet Memurları Kanununda yapılan değişikliklerle, engelli, hamile veya yani doğmuş çocukları olan geçici ve sözleşmeli devlet memurlarına bazı avantajlar sağlandığı, şeffaflık ve hesap verilebilirliği artırmak amacıyla, temel kamu hizmetlerinin internet üzerinden sunulması (e-devlet) çalışmalarına devam edildiği, Düzenleyici Etki Analizleri ve DEA rehberlerinin uygulanmasının birçok projeye ilişkin düzenlemenin kalitesini artırdığı, bununla birlikte, insan kaynakları yönetimini modernize etmek için gereken, şeffaflığı ve özellikle üst düzey görevlerde liyakata dayalı terfi ve atamalar yapılmasını sağlayacak olan kapsamlı kamu reformunun henüz gerçekleştirilemediği, aşırı bürokrasinin azaltılamadığı, Nisan 2011’de Hükümetin 6 ay süreli özel bazı konularda Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi talebinin TBMM’de kabul edildiği, buradaki amacın bakanlıkların kurulması, birleştirilmesi ve kapatılması yoluyla merkezi yönetimde yeniden yapılanmayı kolaylaştırmak olduğunun ifade edildiği, 20 bakanlıkta bakanlık ve müsteşarlık makamları arasında yer alacak şekilde bakan yardımcılıklarının istihdam edilmesinin başlıca değişikliklerden biri olduğu, ayrıca TBMM’nin, kamu kurumlarında istihdam edilen memur, işçi ve sözleşmeli personelin, atama terfi, nakil ya da görevden alınmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek için hükümete, Devlet Memurları Kanunu’nda değişiklik yapma yetkisi verdiği, Kamu Denetçiliği kurulmasına ilişkin kanunun henüz kabul edilmediği, kanun tasarısının TBMM’ye sunulduğu, tasarının Kamu Başdenetçisinin TBMM tarafından seçilmesini öngördüğü, tasarıda kamu denetçiliğinin yetki alanına, ordunun askeri nitelik taşıyan işlemlerinin girmemesinin öngörüldüğü, kamu denetçisinin kendi inisiyatifi ile soruşturma yürütmesine imkan veren bir hükmün bulunmadığı, Sayıştay’ın kamu yönetiminde hesap verilebilirliği sağlama rolünü yerine getirebilmesi amacıyla, revize edilen Sayıştay Kanunu’nun uygulanmasına yönelik kapasitenin geliştirilmesi ve devletin denetiminin kapsamlı bir şekilde uygulanması için daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği, özellikle iç denetim kapasitesinin ve strateji geliştirme birimlerinin güçlendirilmesi ve strateji belgelerinin

uygulanması konusunda, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulanması yönünde çabalara ihtiyaç duyulduğu, Ağustos 2011'de kabul edilen KHK ile, ilgili bakanlıklara AB müktesebatından ya da uluslararası standartlardan doğan yükümlülükler doğrultusunda son yıllarda kurulan bağımsız düzenleyici kurumların her türlü faaliyet ve işlemlerini izleme ve denetleme yetkisinin verildiği, bu durumun, rekabet, enerji ve bilgi toplumu gibi bazı politika alanlarında düzenleyici kurumların görevlerini yerine getirmedeki bağımsızlıklarına ilişkin endişelere sebep olduğu, yerinden yönetim sürecinde bir ilerleme kaydedilemediği, başta mali gelirlerin yerel idarelere aktarılması olmak üzere, yetki devrinin hayata geçirilemediği ifade edilmiş ve sonuç olarak, kamu yönetimi ve kamu hizmetlerine ilişkin yasal reformlarda bazı ilerlemeler kaydedildiği, kamu denetçiliği kurumunun kurulmasına önem verilmesi gerektiği ve yerinden yönetim ve kamu yönetimi reformu için daha fazla siyasi desteğe ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır.¹⁸⁰

Raporda, yerel yönetimlerle ilgili olarak, yerel yönetimlere yetki devri konusunda, özellikle mali kaynakların yerel yönetimlere aktarılmasıyla ilgili olarak ilerleme kaydedilemediği, bu sebeple de, belediyelerin merkezi yönetim tarafından tahsis edilen kaynaklara aşırı bağımlı olduğu, kamu hizmetlerinde Türkçe dışındaki dillerin kullanılması veya belediyeler kanununda belediye başkanlarının ve belediye meclislerinin kendileri aleyhine adli takibat başlatılma korkusu olmadan “siyasi” kararlar alabilmesine olanak verilmesine yönelik reform yapılmasına ilişkin Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konseyi 2007 Tavsiyelerinin uygulanması konusunda adım atılmadığı, KCK davasıyla bağlantılı olarak Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki seçilmiş bazı belediye başkanlarının ve yerel temsilcilerinin tutukluluk hallerinin sürmesinin yerel yönetimler bakımından sorun oluşturduğu vurgulanmış ve sonuç olarak; yerel yönetimlere yeterli yetki devredilmesi de dahil olmak üzere yeni Anayasa çalışmalarının reform gündemini daha ileriye taşıyacağı, ancak, AB katılım sürecine ilişkin olarak ifade edilen kararlılığın ulusal planların uygulanmasına yeterince yansıtılamadığı vurgulanmıştır.¹⁸¹

¹⁸⁰ Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu*, s. 11-12.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, (10.09.2012).

¹⁸¹ Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu*, s. 10-11.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, (10.09.2012).

2.2.3.1.1.15. Avrupa Komisyonu Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu

2012 yılı İlerleme Raporu, 10 Ekim 2012’de “Avrupa Komisyonu Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu” adıyla yayınlanmıştır. Rapor, Ekim 2011’den Eylül 2012’ye kadar olan dönemi kapsamakta olup, ilerleme; alınan kararlar, fiilen kabul edilen mevzuat ve uygulanan tedbirler temel alınarak değerlendirilmiş, hazırlık veya Meclis onayı gibi değişik aşamalarda bulunan mevzuat veya tedbirler dikkate alınmamıştır.

2012 yılı İlerleme Raporunda, hükümetin AB’ye katılım konusundaki kararlılığını yinelediği ve katılım müzakerelerinde yaşanan siyasi çıkmazı sıklıkla eleştirdiği vurgulanmış, yerel yönetimler alanında; yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği, yerinden yönetim konusunun ele alınmadığı, hatta 2011 yılında başta arazi kullanım planlaması ve kentsel dönüşüm konularında olmak üzere bazı yetkileri yeniden merkeze devreden kanun hükmünde kararnameler çıkarıldığı, vatandaşların yerel yönetimlere katılmalarını teşvik etmek üzere tasarlanan kent konseylerinin sadece sınırlı sayıda şehirde etkin bir biçimde işlediği, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından önerildiği üzere, kamu hizmetlerinin sağlanmasında idari vesayetin kaldırılmasına ve Türkçe dışındaki dillerin kullanılmasına izin verilmesi konusunda ilerleme kaydedilmediği ve mahkemelerin belediyelerin birden fazla dil kullanmalarına ilişkin olarak tutarsız kararlar verdiği, bazı takipsizlik ve beraat kararlarına rağmen belediye başkanlarının ve belediye meclislerinin sundukları hizmetlerde Türkçe dışındaki dilleri kullandıkları gerekçesiyle haklarında adli soruşturma açıldığı, İçişleri Bakanlığı’nın KCK operasyonlarında tutuklanan bazı belediye meclisi ve il genel meclisi üyelerinin yanı sıra, Van, Şırnak, Silopi, İdil, Uludere ve Cizre seçilmiş belediye başkanları dahil olmak üzere 55 yerel yönetim temsilcisini geçici olarak görevden uzaklaştırdığı, Üçüncü Yargı Reformu Paketinin yürürlüğe girmesinin ardından Siirt’te bir belediye başkanının görevden alınması kararının durdurulduğu belirtilmiş ve sonuç olarak Güneydoğudaki yerel yönetimlerin çok sayıdaki yerel siyasetçinin tutuklanması sebebiyle sorunlar yaşadığı ve yerinden yönetim konusunda daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği tavsiye edilmiştir.¹⁸²

¹⁸² Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu*, s. 11.
http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf, (11.02.2013).

Kamu yönetimi alanında son bir yıllık sürede meydana gelen gelişmeler raporda, “siyasi kriterler ve güçlendirilmiş siyasi diyalog” bölümünde “demokrasi ve hukukun üstünlüğü” başlığı altında değerlendirilmiş olup; Avrupa Ombudsmanı ve diğer Ombudsmanlarla yapılan istişarelerden sonra Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 14 Haziran 2012’de kabul edildiği, kamuda insan kaynakları yönetimini geliştirmeyi amaçlayan ve liyakata dayalı terfiyi sağlayan kapsamlı bir kamu reformuna duyulan ihtiyacın devam ettiği, 2011 tarihli kanun hükmünde kararname ile, geçici görevli ve sözleşmeli personelin kadrolu kamu çalışanı yapılmasına imkan tanındığı, bu durumun, işe alım usullerinin gözetilmemesi, devlet memurluğunun siyasileştirilmesi ve liyakata dayalı sistemin zayıflatılması risklerini taşıdığı, Ağustos 2011 tarihi itibarıyla, Bakanlıkların “bağımsız düzenleyici kurumlar” üzerindeki artan yetkilerinin aynı şekilde devam ettiği, bir örnek durumda (Enerji Direktifine ilişkin) AB mevzuatına aykırılık olduğu, idari işlemlerin basitleştirilmesi ve temel kamu hizmetlerinin çevrimiçi (e-devlet) sunulmasına ilişkin çalışmalara devam edildiği, idari işlemlerin basitleştirilmesine ilişkin çok sayıda yönetmeliğin Nisan 2012’de kabul edildiği, ancak mevzuat kalitesinin artırılmasına ilişkin düzenleyici etki analizlerinin geliştirilmesinde ilerleme kaydedilmediği özellikle, Mart 2012 tarihli eğitim reformu dahil olmak üzere, belirli kilit mevzuatın kabul edilmesinden önce düzenleyici etki değerlendirmesi yapılmadığı, mevzuat taslaklarının sivil toplum ve diğer paydaşlarla gerekli istişarelerde bulunmadan hazırlanması ve kabul edilmesi yönünde giderek artan bir eğilimin mevcut olduğu, revize edilmiş olan Sayıştay Kanunu’na ilişkin olarak hemen hemen tüm uygulama mevzuatının kabul edildiği, bunun dış denetimi güçlendirdiği, ancak Sayıştay Kanunu’nun uygulanmasına ilişkin daha fazla çabaya ihtiyaç duyulduğu, özellikle TBMM tarafından, Sayıştay’ın denetim raporlarının izlenmesinin sağlanması gerektiği, Sayıştay Kanunu’nda Temmuz 2012’de getirilen değişikliklerin Sayıştay’ın yetkilerini ciddi biçimde kısıtladığı, Sayıştay denetim ve kontrolünün bağımsızlığını ve etkililiğini tehlikeye attığı, stratejik planlama ve performansa dayalı bütçelemenin getirilmesiyle Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun uygulanmasına devam edildiği, bütün icracı bakanlıklar ve belli başlı kamu kurumlarının performans programları ve hesap verebilirliğe ilişkin raporlar hazırladıkları ancak, bu tür planlama faaliyetlerinin bütçe ile daha fazla koordineli olması gerektiği, strateji geliştirme birimlerinin kapasitesinin güçlendirilmesi ve strateji belgelerinin uygulanması için ilave çabalara ihtiyaç

duyulduğu, iç denetim sisteminin etkili olmadığı ve iç denetim sisteminde, iç denetimin amaçları, rolleri ve sorumlulukları ile teftiş işlevleri arasındaki karışıklık nedeniyle hala sorunlar yaşandığı ve ilave iç denetim personelinin istihdam edilmesi gerektiği, kamu görevlilerine ilişkin kapsamlı bir reform için daha fazla siyasi desteğe ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir.¹⁸³

2.2.3.1.1.16. Avrupa Komisyonu Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu

2013 yılı İlerleme Raporu, 16 Ekim 2013'te "Avrupa Komisyonu Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu" adıyla yayınlanmıştır. Rapor, Ekim 2012'den Eylül 2013'e kadar olan dönemi kapsamakta olup, ilerleme; alınan kararlar, fiilen kabul edilen mevzuat ve uygulanan tedbirler temel alınarak değerlendirilmiş, hazırlık veya meclis onayı gibi değişik aşamalarda bulunan mevzuat veya tedbirler dikkate alınmamıştır.

Kamu yönetiminde ve yerel yönetimler alanında son bir yıllık süreçte meydana gelen yeniden yapılanma çalışmaları ile ilgili değerlendirmelere 2013 yılı İlerleme Raporunun, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı ve azınlıkların korunmasını güvence altına alan kurumların istikrarını gerektiren Kopenhag siyasi kriterlerinin karşılanmasına yönelik olarak Türkiye'nin kaydettiği ilerlemenin incelendiği "siyasi kriterler ve güçlendirilmiş siyasi diyalog" başlıklı bölümünün "demokrasi ve hukukun üstünlüğü" alt başlığı altında yer verilmiştir.

Raporda kamu yönetimi ile ilgili olarak; kamuda insan kaynakları yönetimini geliştirmeyi amaçlayan ve liyakate dayalı terfiyi sağlayan bir kamu reformuna duyulan ihtiyacın devam ettiği, bakanlıkların, bağımsız düzenleyici kurumlar üzerindeki AB mevzuatına aykırılık oluşturan yetkilerinin devam ettiği, idari işlemlerin basitleştirilmesi ve temel kamu hizmetlerinin çevrimiçi (e-devlet) sunulmasına ilişkin çalışmaların sürdüğü, hükümetin, kamu yönetiminin etkinliğini artırmak amacıyla bir dizi proje ve faaliyeti başlattığı, ancak mevzuat kalitesinin artırılmasına ilişkin düzenleyici etki analizlerinin geliştirilmesinde ilerleme kaydedilemediği, özellikle kilit mevzuatın kabul edilmesinden önce düzenleyici etki analizlerinin yapılmadığı, Nisan 2013'de TBMM'ye sunulan yeni kanun tasarısı ile Sayıştay'a hükümetin her türlü

¹⁸³ Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu*, s. 11-12.
http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf, (11.02.2013).

denetimini yapma yetkisi verilmesine rağmen, kamu yönetimi reformunun geliştirilmesinde önemli bir unsur olabilecek performans denetimlerinin yapılmayacağının öngörüldüğü, stratejik planlama ve performansa dayalı bütçeleme getirilmesiyle, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulanmasına devam edildiği, bütün icracı bakanlıklar ve belli başlı kamu kurumlarının, performans programları ve hesap verebilirliğe ilişkin raporlar hazırladıkları, iç denetim sisteminin etkili olmadığı ve teftiş işlevleri ile arasındaki amaçlar, roller ve sorumluluklara ilişkin karışıklık nedeniyle hala sorunlar yaşandığı, sonuç olarak; dış denetim ile kamu mali yönetimi ve kontrolünün güçlendirilmesinin gerektiği, Sayıştay Kanunu'nda değişiklik yapılmasına yönelik son önerilerin Sayıştay denetimi ve kontrolünün bağımsızlık ve etkililiğine ilişkin ciddi endişeler yarattığı, bütün kamu kurumlarında şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılması için çaba gösterilmesinin gerektiği ve kapsamlı bir kamu hizmeti reformuna duyulan ihtiyacın devam ettiği ifade edilmektedir.¹⁸⁴

2013 İlerleme Raporunda kamu denetçiliği ile ilgili olarak; TBMM'nin Türkiye'nin ilk Kamu Başdenetçisini Kasım 2012'de seçtiği ve hemen ardından beş denetçi atadığı, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyete geçtiği ve Nisan 2013'te şikayetleri almaya başladığı, Kurum'un çalışma usul ve esaslarını düzenleyen yönetmeliğin Avrupa Ombudsmanının tavsiye kararlarıyla uyumlu olduğu ve nihai karar verme yetkisinin Başdenetçiye ait olmasını öngördüğü, bu yönetmelik ile ayrıca, basit başvuru usulü ve Türkçe dışındaki dillerde yapılan başvuruların da kabul edilmesinin öngörüldüğü, resen girişimde bulunma, yerinde inceleme yapma ve Kamu Denetçisi tarafından verilen tavsiye kararlarının TBMM tarafından takibi yetkilerini kapsayan değişikliklere ilişkin görüşmelerin devam ettiği, Temmuz 2013 itibarıyla kuruma, insan hakları ihlali iddiaları, engelli hakları, kamu hizmetleri, sosyal güvenlik, mülkiyet hakları, mali, ekonomik konular ile vergi konuları ve yerel yönetimlerin işleyişine ilişkin olarak 3.400'ün üzerinde başvurunun yapıldığı, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, Türk Silahlı Kuvvetlerinin idari işlemleri hakkında, ihraç edilme ve askerlik hizmeti sırasında kötü muameleye ilişkin bir dizi şikayeti incelemeyi uygun bulduğu, Kurum'un, Gezi Parkı olayları ile ilgili olarak 23 şikayet aldığı ve idari başvuru yollarının tüketilmesini şart koşmaksızın incelemeye uygun bulduğu, Kamu

¹⁸⁴ Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu*, s. 9.
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, (21.11.2013).

Başdenetçisinin, AB ve Avrupa Ombudsmanı ile temasa geçtiği ve Avrupa Ombudsmanları Ağına katıldığını teyit ettiği, Başdenetçinin bu ağa bağlı diğer kurumlarda yer alan en iyi uygulamaları, bunlardan yararlanmak ve bunları Türkiye’deki duruma uyarlamak amacıyla sistematik olarak tespit etmesi gerektiği ifade edilmiş ve sonuç olarak; Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kısa sürede işlevsel hale gelmesinin vatandaşların haklarının güvence altına alınması açısından önemli bir adım olduğu, Kurum’un, doğru yönde bir dizi adım attığı, ancak sivil toplumun Kamu Denetçiliği Kurumu’na güveninin güçlendirilmesi, Kamu Denetçisine resen girişimde bulunma ve yerinde inceleme yapma yetkisinin tanınması ve verdiği tavsiye kararlarının TBMM tarafından takibinin yapılması için daha fazla çabanın gerektiği vurgulanmıştır.¹⁸⁵

Raporda yerel yönetimlerle ilgili olarak; yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği, Kasım ayında kabul edilen Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyelerin yetkilerinin kapsamının genişletildiği, böylece bazı küçük belediyelerin kamu hizmeti sunma konusunda kapasitelerinin zayıf olduğu yönündeki Avrupa Konseyi eleştirisinin kısmen ele alındığı ancak, yetki devri yoluyla belediyelerin güçlendirilmesi veya kendi gelirlerini toplamalarının sağlanması konusunda Avrupa Konseyi tavsiyelerinin yerine getirilmediği, yerinden yönetim ve yerel yönetimlere yetki devri konusunun yeni Anayasa’ya ilişkin çalışma kapsamında ve çözüm süreci bağlamında tartışıldığı, Barış ve Demokrasi Partisi (BDP) dışındaki diğer bütün partiler merkezi kamu yönetimini savunurken, Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Türkiye tarafından konulan çekincelerin kaldırılması gereksinimine ilişkin genişleyen bir mutabakatın ortaya çıktığı, seçilmiş vali sisteminin getirilmesi konusuyla ilgili olarak, bu aşamada bağlayıcı olmayan tartışmaların sürdürüldüğü, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından önerildiği üzere, kamu hizmetlerinin verilmesinde Türkçe dışındaki dillerin, özellikle Kürtçenin kullanılmasının yasal hale getirilmesine yönelik olarak daha önce açıklanan düzenleme için resmi adım atılmadığı ifade edilmiştir.

¹⁸⁵ Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu*, s. 10.
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, (21.11.2013).

2.2.3.1.2. Katılım Ortaklığı Belgeleri

Katılım Ortaklığı Belgesi, aday ülkelere, üyeliğe yönelik hazırlıklarında yardımcı olacak bir dizi politika aracının temelini oluşturmaktadır. Bu amaçla AB üyelik sürecinde Türkiye için 2001, 2003, 2006 ve 2008 yıllarında dört ayrı katılım ortaklığı belgesi hazırlanmıştır.

Türkiye 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinin ilkeler başlıklı bölümünde; 1995 Madrid Zirvesinde, katılım sonrasında Topluluk politikalarının uyumlu olarak yürütülmesinin sağlanması amacıyla, aday ülkelerin idari yapılarının uyumlaştırılmasının gerektiği, 1997 Lüksemburg Zirvesinde ise, AB müktesebatının ulusal mevzuata aktarılmasının gerekli olduğu, ancak bunun tek başına yeterli olmayıp söz konusu müktesebatın uygulanmasının da gerekli olduğunun vurgulandığı ifade edilmiştir.¹⁸⁶

Katılım Ortaklığı Belgeleri; Komisyonun Türkiye'nin AB'ye katılım yönünde kaydettiği ilerlemelere ilişkin İlerleme Raporunda belirlenen ve ek çalışma gerektiren öncelikli alanları, Türkiye'nin söz konusu öncelikleri uygulamasında yardımcı olacak mali imkanları ve bu yardımın tabi olacağı şartları tek bir çerçeve altında ortaya koyan belgelerdir.¹⁸⁷

2.2.3.1.2.1. 2001 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi

Türkiye için ilk katılım ortaklığı belgesi olan 2001 tarihli belge, 8 Mart 2001 tarihinde “Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 2001/235 sayılı Avrupa Topluluğu Konsey Kararı” olarak kabul edilmiştir.

2001 tarihli Belgenin amacı, tam üyeliğe hazırlanma sürecinde siyasi ve ekonomik kriterlere ve AB müktesebatına uyum bakımından öncelikli alanlar ile uyum çalışmalarına AB tarafından verilecek mali ve teknik desteği genel olarak belirlemek¹⁸⁸, AB üyeliği yolunda Türkiye'nin kaydettiği gelişmeler hakkında Komisyonun 2000 İlerleme Raporu'nda saptanan ileriye yönelik çalışmaların öncelikli alanlarını, bu

¹⁸⁶ Avrupa Konseyi, *2001 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, s. 8.

¹⁸⁷ Avrupa Konseyi, *2001 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, s. 1.

¹⁸⁸ Tecer, *a.g.e.*, s. 203.

önceliklerin uygulanmasında Türkiye'ye sağlanacak mali imkanları ve bu yardıma ilişkin koşulları tek bir çerçeve altında toplamaktır. Katılım Ortaklığının aday devletlerin üyelik hazırlıklarına yardımda kullanılacak bir dizi politika aracının temelini oluşturacağı ifade edilen Belgede, Türkiye'nin, Katılım Ortaklığı temelinde, AB mevzuatına uyuma ilişkin ulusal programını yıl içinde benimsemesi, Ulusal Programın, Katılım Ortaklığının ayrılmaz bir parçası olmamakla beraber belgenin kapsadığı önceliklerin Katılım Ortaklığına uyması gerektiği vurgulanmıştır.¹⁸⁹

Belgenin ilkeler bölümünde, her aday devlet için saptanmış olan temel öncelik alanlarının üyelik için Kopenhag kriterlerinde belirtilen zorunlu koşulları yerine getirme yeteneğine bağlı olduğu, AB Konseyinin Madrid'deki toplantısında Topluluk politikalarının uyumlu olarak yürütülmesini teminen aday ülkelerin katılım ertesinde idari yapılarının uyumlaştırılması gereği vurgulanmış, AB mevzuatının yasalara meczinin tek başına yeterli olmadığı, ayrıca Avrupa Birliğinin uyguladığı standartlarda uygulanmasının güvence altına alınmasının da gerekli olduğu hatırlatılmıştır.¹⁹⁰

Belgede yer verilen kısa vadeli hedefler arasında adli ve idari kapasitenin güçlendirilmesi ayrı bir başlık altında ele alınmış ve bu alanda, müktesebatın benimsenmesi, uygulanması ve idare edilmesi için kamu yönetiminin kapasitesinin özellikle eğitim ile yasal olmayan göç ve yasal olmayan insan ve uyuşturucu kaçakçılığını önlemek için etkin sınır kontrollerinin geliştirilmesi dahil olmak üzere, bakanlıklar arasında uygun eşgüdüm sağlanmak suretiyle iyileştirilmesi, ilgili idari kurumların güçlendirilmesi dahil kamu yönetiminin modernizasyonunun hızlandırılması, mali kontrol işlevlerinin güçlendirilmesi, gümrüklerin etkinliğinin iyileştirilmesi, vergi idaresinin modernleştirilmesi ve hileye karşı mücadele kapasitesinin artırılması, program yönetimi için yasal, idari ve bütçeye ilişkin çerçevenin (muhasabe el kitabı ve muhasabe hesapları) benimsenmesi hedeflerine yer verilmiştir.¹⁹¹

Belgede adli ve idari kapasitenin güçlendirilmesine orta vadeli hedefler arasında da yer verilmiş ve bu alanda orta vadede; AT politikalarının etkin uygulanmasını temin etmek üzere, kamu yönetiminin modernizasyonu reformunun tamamlanması, iç ve dış

¹⁸⁹ Avrupa Konseyi, *2001 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, s. 2.

¹⁹⁰ Avrupa Konseyi, *2001 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, s. 2.

¹⁹¹ Avrupa Konseyi, *2001 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, s. 6.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, (08.03.2012).

mali kontroller için yasal çerçevenin tamamlanması, iç muhasebe kaydı/kontrol işlevlerinin uyumlaştırılması için hükümette bir merkezi organizasyon kurulmasının tamamlanması, harcama merkezlerinde iç muhasebe kaydı/kontrol birimleri kurulmasının tamamlanması, merkezi ve yerel düzeyde ulusal kontrolörler/hesap uzmanlarının "işlevsel bağımsızlıklarının" ve "ex-ante" mali kontrolün tamamlanması, bölge ve belediye yönetimi kavramlarının geliştirilmesi, bölgesel düzeyde işlevsel yapılar kurulması ve bölgesel gelişme ile ilgili mevcut idari yapıların güçlendirilmesi hedeflenmiştir.¹⁹²

2.2.3.1.2.2. 2003 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi

2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi ile, Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'nin AB'ye katılım yönünde kaydettiği ilerlemelere ilişkin 2002 yılı İlerleme Raporunda belirlenen ve ek çalışma gerektiren öncelikli alanlarla Türkiye'nin söz konusu öncelikleri uygulamasında yardımcı olacak mali imkanlar ve bu yardımın tabi olacağı şartlar tek bir çerçeve altında ortaya konulmuştur.

Türkiye için ilk Katılım Ortaklığı Belgesi Mart 2001'de kabul edilmişti. Komisyonun genişlemeye ilişkin 9 Ekim 2002 tarihli Strateji Belgesinde, Komisyon tarafından Türkiye için yenilenmiş bir Katılım Ortaklığı Belgesi önerileceği belirtilmiş ve 2003 yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, 14 Nisan 2003'te AB Konseyi tarafından kabul edilmiştir.

2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesinde kamu idaresinin güçlendirilmesi konusu, 2004-2006 programlarında Kopenhag siyasi kriterleri, ekonomik reform ve yeni düzenleyici otoritelere yönelik destek, adalet ve içişleri, ekonomik ve sosyal uyum konularıyla birlikte desteklenecek beş temel konudan biri olarak açıklanmış, Belgede belirtilen ilkeler arasında 2000 Feira ve 2001 Göteborg Zirvelerinde, aday ülkelerin AB müktesebatını etkili uygulama kapasitesinin büyük önem taşıdığının teyit edildiği, bu sebeple aday ülkelerin idari yapılarını güçlendirmesi ve reforme etmesi yönünde büyük

¹⁹² Avrupa Konseyi, *2001 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, s. 10.
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, (08.03.2012).

aba harcaması gerektiği ifade edilmiştir.¹⁹³ Ancak Belgenin ncelikler kısmında kısa ve orta vadeli öncelikler arasında kamu yönetimi ve yerel yönetimler başlığı altında her hangi bir hedefe yer verilmemiştir.

Gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi, katılım öncesi yardımın programlanması için temel teşkil edecek, yardıma ilişkin ncelikler İlerleme Raporları ve AB Müktesebatının stlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı da dikkate alınarak belirlenebilecektir.

2.2.3.1.2.3. 2006 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi

2006 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi, 26 Ocak 2006 tarihinde ‘‘Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, ncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 2006/35 sayılı Avrupa Topluluğu Konsey Kararı’’ olarak kabul edilmiştir.

Avrupa Komisyonu, 2005 yılında gözden geçirilmiş bir Katılım Ortaklığı Belgesi önerilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi ile, aday ülkeye üyelik için hazırlıklar sırasında yardımcı olmak üzere kullanılacak bir dizi siyasi araç açısından zemin sağlanmaktadır. Gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesinin özellikle gelecekteki siyasi reformlar için bir temel ve gelecekte kaydedilecek ilerlemenin ölçülebileceği bir kıstas teşkil etmesi hedeflenmiştir.

Belgede, hem mevzuat hem de uygulamayla ilgili bir ila iki yıl içerisinde yerine getirilmesi beklenen kısa vadeli önceliklerle, üç ila dört yıl içerisinde yerine getirilmesi beklenen orta vadeli öncelikler arasında bir ayırım yapılmıştır.

Belgede, kamu yönetimi ile ilgili hedeflere kısa vadeli hedefler arasında yer verilmiştir. Bu hedefler; daha geniş hesap verebilirlik, etkililik ve şeffaflık sağlanması amacıyla kamu yönetimi ve personel politikasında reformun sürdürülmesi, özellikle yakın zamanda kabul edilen mevzuatın uygulanması yoluyla, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanması, bütünüyle işleyen bir Kamu Denetçiliği (Ombudsman)

¹⁹³ Avrupa Konseyi, *Türkiye İçin 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi*, s. 7.
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, (09.03.2012).

sisteminin kurulması olarak belirlenmiştir.¹⁹⁴ Uzun vadeli hedefler arasında ise kamu yönetimi ele alınmamıştır.

2.2.3.1.2.4. 2008 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi

2008 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi, 26 Şubat 2008 tarihinde “2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara Dair 2008/157 sayılı Avrupa Topluluğu Konsey Kararı” olarak kabul edilmiştir.

Belgede kamu yönetimi ile ilgili hedeflere, kısa vadeli öncelikler arasında yer verilmiştir. Bu hedefler; daha geniş etkinlik, mali sorumluluk ve şeffaflık sağlanması amacıyla kamu yönetimi ve personel politikalarındaki reformların takibi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetimin yeniden yapılandırılması, yetkilerin yerel yönetimlere devri ve yeterli maddi kaynağın sağlanması, tam anlamıyla işleyen bir ombudsman sistemini kurmayı amaçlayan mevzuatın uygulanması ve mevzuatın, Sayıştay’da kabul edilmesi ve uygulanması olarak belirlenmiştir.¹⁹⁵ Ayrıca, yolsuzlukla mücadele çerçevesinde; Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Hakkındaki Yönetmeliğin uygulanmasının sağlanması ve hükümlerinin, seçilmiş yetkililer, adli, akademik ve askeri personeli de kapsayacak biçimde genişletilmesi, mali kontrolle ilgili olarak ise güncellenmiş bir Kamu İç Mali Kontrol (PIFC) Politika Belgesinin ve bundan hasıl olan kamu iç mali kontrol mevzuatının kabul edilmesi, Türk Sayıştayının işleyişinin Uluslararası Yüksek Denetleme Kurumları Örgütü (INTOSAI) standartları ve ilkeleri ile uyumlu olmasının sağlanması için beklemekte olan mevzuatın kabul edilmesi de kısa vadeli öncelikler arasında sayılmış, kamu alımlarıyla ilgili olarak kamu alımı stratejisinin uygulanması ve kamu alımı prosedürlerinde elektronik yöntemlerin kullanılmasının teşvik edilmesi uzun vadeli öncelikler kapsamına dahil edilmiştir.

¹⁹⁴ Avrupa Konseyi, *2006 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, s. 4. http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, (10.03.2012).

¹⁹⁵ Avrupa Konseyi, *2008 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, s. 5. http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, (12.02.2012).

2.2.3.1.3. SIGMA Raporları

16 Aralık 1995 tarihinde gerçekleşen Madrid Avrupa Hükümet ve Devlet Başkanları Konseyinde, AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gereken idari kapasitenin önemine değinilmiş ve aday ülkelerin, iç hukuka aktarmakla yükümlü oldukları müktesebatın etkin bir biçimde uygulanmasını sağlayacak idari kapasiteyi oluşturmaları gerektiği vurgulanmıştır. AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli idari kapasite yatay (genel) idari kapasite ve dikey (sektörel) idari kapasite olarak iki boyutta ele alınmakta olup, üyelik öncesi süreçte AB daha ziyade dikey idari kapasite üzerinde durmaktadır. Zira hem müktesebatın etkin bir biçimde uygulanması hem de tek pazarın işleyişinde genişlemeye bağlı olarak bir aksama yaşanmaması için daha çok dikey idari kapasitenin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, aday ülkelerin çalışmalarına yön vermek ve destek olmak amacıyla başta eşleştirme olmak üzere çeşitli teknik destek mekanizmaları geliştirilmiştir. Ancak, AB tarafından sadece dikey idari kapasitenin geliştirilmesi, müktesebatın etkin bir biçimde uygulanması için yeterli görülmemiş ve aday ülkelerin yatay idari kapasitelerinin de (profesyonel kamu personeli sistemi, hesap verebilirlik sistemi, kamu hizmetleri sistemi vb.) belli bir seviyede olması gerektiğinin altı çizilmiştir. Bu durumun nedenleri; dikey kapasitenin kamu yönetiminin genel işleyişinden bağımsız olarak geliştirilemeyeceğine olan inanç ile genişleme sonrasında Avrupa politika süreçlerinin etkili olarak işleyebilmesi için üye devletlerin kurumsal sistemlerinin seviyesinin birbirine yakın olmasının temel gereklilik olarak görülmesidir.¹⁹⁶

AB yetkilileri, bir yandan belli sektörlerdeki idari kapasitenin istenen seviyede olsa bile genel idari sistemin etkili işlemediği takdirde bunun uzun soluklu olmayacağı ve kamu yönetiminin genel yapısındaki verimsizliğin sektörlere de yansıtacağını öngörürken, diğer yandan üye devletlerin idari sistemleri arasındaki farklılıkların fazla olmasının AB'nin bir siyasal-idari sistem olarak işleyişi açısından önemli bir tehdit oluşturacağını değerlendirmektedir.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Ali Acar - İsmail Sevinç, "Avrupa Birliği SIGMA (Support For Improvement In Governance And Management) Programı'nın Türk Kamu Yönetimine Yansımaları", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2011, C. 25, S. 2, s. 2.

¹⁹⁷ AB Bakanlığı, *SIGMA Programı Hakkında Bilgi Notu*, s. 1.
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5942>, (05.02.2013).

Kamu yönetimi konusunda AB müktesebatı bulunmamakta olup bundan dolayı AB, bu konuda herhangi bir model ya da yapı öngörmemektedir. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries - Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) bu bağlamda oluşturulmuş, aday ülkelerin özellikle genel idari kapasitelerinin geliştirilmesine destek sağlamak için kullanılan bir teknik destek mekanizmasıdır. SIGMA, 1999 yılı Kasım ayında yayınladığı “Avrupa Kamu Yönetimi Prensipleri” adlı 27 no.lu raporla aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini AB üyesi devletlerin sistemleriyle uyumlu hale getirebilmeleri için gerekli temel prensipleri ortaya koymuştur.¹⁹⁸

SIGMA Programı, 1992 yılında faaliyete geçmiş ve hususi olarak 1) reform programlarının hazırlanması ve uygulanması, 2) dış denetim, 3) mali kontrol, 4) yasal çerçeve, kamu hizmetleri ve adalet, 5) politika yapma ve koordinasyon kapasitesi, 6) yapısal politikalar, 7) kamu harcama yönetimi, 8) kamu alımları alanlarında çalışma yaparak, Avrupa Komisyonu tarafından her yıl aday ülkeler için hazırlanan ilerleme raporlarına bu konularda katkı sağlamakta, üyelik sürecinde aday ülkelere reformlar konusunda yardımcı olmakta¹⁹⁹ ve 1) kamu idari gelişim stratejileri, 2) politika yapma, koordinasyon ve düzenleme, 3) bütçeleme ve kaynak tahsisi, 4) kamu hizmeti yönetimi, 5) idari gözetim, mali kontrol ve denetim olmak üzere beş teknik alanda faaliyet göstermektedir.²⁰⁰

SIGMA, AB ile OECD’nin ortak bir girişimi olarak 1992 yılında OECD’nin (Organisation for Economic Cooperation and Development - Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) Kamu Yönetimi Direktörlüğüne bağlı olarak kurulmuştur. Büyük bir kısmı AB’nin PHARE Programı tarafından finanse edilen bu girişim, on üç (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Romanya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Makedonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovakya ve Slovenya) Doğu ve Orta Avrupa ülkesinin kamu yönetimi alanındaki reformlarını desteklemek amacıyla başlatılmıştır. Zaman içinde kapsamı genişletilen SIGMA programından 2004 yılı itibariyle Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya,

¹⁹⁸ Acar - Sevinç, *a.g.m.*, s. 2.

¹⁹⁹ Acar - Sevinç, *a.g.m.*, s. 3.

<http://e-dergi.atauni.edu.tr/index.php/IIBD/article/viewFile/6567/6140>, (11.02.213).

²⁰⁰ OECD, SIGMA Papers, No. 26, (çev. P. Acar), *Maliye Dergisi*, S. 148, Ocak-Nisan 2005, s. 6.

Slovakya, Slovenya, Bulgaristan, Romanya, Türkiye, Arnavutluk, Bosna-Hersek, Makedonya, Hırvatistan, Sırbistan- Karadağ ve Rusya (OECD finansmanı çerçevesinde) yararlanmaktadır.²⁰¹

SIGMA Programı kapsamında OECD tarafından 1 Ocak 1995'ten 17 Nisan 2013 tarihine kadar kamu yönetiminin değişik alanlarıyla ilgili toplam 50 adet rapor yayımlanmıştır.²⁰²

SIGMA, 1999 yılı Kasım ayında yayımladığı “Avrupa Kamu Yönetimi Prensipleri” (European Principles for Public Administration, 1999, SIGMA Papers: No.27) adlı çalışmasında aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini, AB üyesi devletlerin sistemleriyle uyumlu hale getirebilmeleri için gerekli temel prensipleri belirlemeye çalışmıştır. AB, kamu yönetimi konusunda herhangi bir model ya da yapı öngörmemiş ve üye devletler, kendi devlet gelenekleri, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri çerçevesinde farklı kamu yönetimi sistemleri benimsemişlerdir. Ancak, AB üyesi devletlerin kamu yönetimi sistemlerinin bazı temel ortak özellikleri söz konusudur ve üye devletlerin idari sistemlerine doğrudan müdahale edilemese de üyelik, devletlerin idari yapılarını etkilemekte ve şekillendirmektedir.²⁰³

Aday ülkelerdeki kamu yönetimi reformlarını destekleyen bir teknik destek mekanizması olan SIGMA, AB'nin aday ülkelerin yatay idari kapasitelerini yeniden yapılandırma çalışmalarına destek olmak amacıyla geliştirdiği en önemli araçtır. SIGMA programından yararlanan ülkeler, profesyonel bir kamu personel sisteminin oluşturulması, kamu mali kontrol sisteminin güçlendirilmesi, kamu yönetimi reform programının oluşturulması gibi farklı konularda destek talebinde bulunmakta, SIGMA, bu farklı talep ve ihtiyaçlar doğrultusunda esnek ve her ülkenin önceliklerine en kısa sürede cevap verebilecek şekilde bir çalışma yöntemi izlemektedir.²⁰⁴

Türkiye, 2004 yılından itibaren SIGMA programından yararlanmaya başlamıştır. SIGMA, 1998 yılında yayınladığı Kamu Yönetimlerinin Avrupa İdari Alanı İçin Hazırlanması (Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, 1998, SIGMA Papers: No. 23) adlı 23 no.lu raporda programın amaçlarını; idari

²⁰¹ AB Bakanlığı, *SIGMA Programı Hakkında Bilgi Notu*, s. 2. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5942>, (05.02.213).

²⁰² OECD, *SIGMA Papers*, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-papers_20786581, (06.02.2014).

²⁰³ AB Bakanlığı, *SIGMA Programı Hakkında Bilgi Notu*, s. 5-6. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5942>, (05.02.213).

²⁰⁴ AB Bakanlığı, *SIGMA Programı Hakkında Bilgi Notu*, s. 8.

etkinliğin artırılması ve kamu sektörü çalışanlarının demokratik değerler, etik kurallar ve hukukun üstünlüğüne saygı ilkelerine uyumunu teşvik etmek üzere, yararlanıcı ülkelere iyi yönetim araştırmalarında yardımcı olmak, uluslararasılaşma ve AB entegrasyonu planlarıyla ilgili konularda çaba gösterecek merkezi hükümet düzeyine indirgenmiş kapasitelerin oluşturulmasına destek sağlamak, yararlanıcı ülkelere kamu yönetimi reformlarını yürütürken destek olmak ve donör faaliyetlerinin koordinasyonuna katkı sağlamak üzere AB ve diğer donörlerin girişimlerini desteklemek olarak açıklamıştır.²⁰⁵

Avrupa Birliği tarafından kendine katılmak isteyen Doğu Avrupa ülkelerinden yönetim yapılarını yeniden yapılandırırken dikkate almaları istenilen hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, şeffaflık, liyakat, örgütsel kapasite inşası, katılım, etkinlik, yerelleşme ve sivil toplumla istişare gibi SIGMA Programı ilkeleri, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına da önemli ölçüde ilham kaynağı olmuştur.²⁰⁶

2.2.3.1.3.1. SIGMA 27 No.lu Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Raporu

SIGMA tarafından 1999 yılında hazırlanan 27 no.lu Raporla (European Principles for Public Administration, 1999, SIGMA Papers: No.27) Avrupa'nın kamu yönetimi ilkeleri belirlenmeye çalışılmıştır. Raporun giriş kısmında, Avrupa Birliği üyeliğinin, üye devletlerdeki her idari alanın topluluk müktesebatına uygun olmasını gerektirdiği ve AB üye devletlerinin ulusal kamu yönetimi kurumlarının topluluk müktesebatını yerine getireceği ve uygulayacağı ifade edilmiş, aynı şekilde, aday ülkelerin kamu yönetimlerinin de genel iyi yönetim ilkelerini benimsemesi ve AB içerisinde belirlenen idari standartlara uyması gerektiği vurgulanmıştır. Ancak yine raporun giriş bölümünde, kamu yönetimi standartlarının uyumlaştırılması gereğinin vurgulanmasının idari kurumların tüm AB üyesi ülkelerde aynı şekilde kurulması gerektiği anlamına gelmediği, burada verilen mesajın, kurumsal düzenlemelerden

²⁰⁵ OECD, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Papers, No. 23, 1998, s. 2.

²⁰⁶ Ökmen - Canan, *a.g.m.*, s. 164.

bağımsız olarak, ulusal kamu idarelerinin AB üyesi devletler tarafından benimsenen standartlara uyması ve ilkeleri kabul etmesi olduğu ifade edilmiştir.²⁰⁷

Giriş bölümünde son olarak raporun, Avrupa Birliği Adalet Divanı tarafından tanımlanan ve kamu yönetimi standartlarını belirleyen idare hukuku ilkelerini ortaya koyduğu belirtilmiş ve raporla; aday ülkelerdeki kamu yönetimi reformlarına yön verecek kriterleri tanımlayıp ortaya koymak, kat edilen ilerlemenin değerlendirilmesini sağlayacak referans noktaları belirlemek, aday ülkelerin AB'ye katılım sürecinde yerine getirilmeleri zorunlu olan Kopenhag ve Madrid kamu yönetimi kriterlerini karşılamalarına yardımcı olmak üzere üç temel hedefe vurgu yapılmıştır.²⁰⁸

Raporun birinci bölümünde “idare hukuku ilkeleri ve Avrupa idari alanı” konuları ele alınmıştır. İdare hukuku ilkeleri olarak; Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) içtihat kararlarında ortaya koyulan önemli ilkelerle birlikte idarenin hukuka uygunluğu, nispilik, hukuki kesinlik, yasal beklentilerin korunması, ayrımcılık yapılmaması, idari karar alma usullerine ilişkin dava açma hakkı, ara dava, bireylere idare mahkemelerine başvurma konusunda adil muamele, kamu yönetiminin sözleşme dışı sorumluluğu belirtilmiş ve bu ilkelerin; 1) güvenilirlik ve hukuk güvenliği (yasal kesinlik), 2) açıklık ve şeffaflık, 3) hesap verebilirlik, 4) etkinlik ve etkililik olarak sistematize edilebileceği ifade edilmiştir.²⁰⁹

Raporda, güvenilirlik ve hukuk güvenliğini sağlayan araçlar olarak; hukukun üstünlüğü, yasal yetki, kanuni nispilik ilkesi, kullanılan usullerin uygunluğu ilkesi, kamu idaresinin işlemlerinde zamanlılık, kamu hizmetlerinde profesyonellik ve mesleki dürüstlük ilkeleri gösterilmiştir.²¹⁰

Açıklık ve şeffaflık ilkesinin uygulanması sonucunda, kamu makamları kararlarının gerekçelerini açıklamak, idari işlemler usulüne uygun şekilde yetkilendirilmiş otorite tarafından yapılmak ve kamu sicil defterleri kamuoyunun

²⁰⁷ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), *Maliye Dergisi*, 2004, S. 147, s. 59-60.

²⁰⁸ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), *Maliye Dergisi*, 2004, S. 147, s. 60.

²⁰⁹ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), *Maliye Dergisi*, 2004, S. 147, s. 62.

²¹⁰ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), *Maliye Dergisi*, 2004, S. 147, s. 62-66.

erişimine açık olmak zorundadır. İdari kararların ardında yatan nedenlerin açıklanması açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması için bir araçtır.²¹¹

Hesap verebilirlik ilkesine, mahkemelerce yapılan inceleme, daha üst bir denetleyici kurula yapılacak temyiz başvurusu, bir ombudsman tarafından yapılacak soruşturma, özel bir kurul ya da komisyon tarafından yapılacak denetim, bir parlamento komisyonu tarafından yapılacak araştırma gibi çok çeşitli mekanizmalar aracılığı ile işlerlik kazandırılmaktadır. Denetim, kamu yönetimini hesap verebilir kılmak, idari organların yetkilerini hukuka uygun şekilde kullanmalarını ve tesis edilmiş olan usulleri izlemelerini sağlamak için gereklidir.²¹²

Kamu yönetiminin performans etkinliğinin artırılması hesap verebilirliğin özel bir boyutunu oluşturmaktadır. Etkililik ilkesi, uygulanan kamu politikalarının analizinin yapılarak değerlendirilmesi ve bu politikaların kamu idaresi ve görevlileri tarafından ne kadar iyi uygulandığının belirlenmesini gerektirmektedir. Avrupa Topluluğu hukuku, özellikle Topluluk direktif ve tüzüklerinin uygulamasını sağlayacak etkin bir kamu idaresi kurulması için de çağrıda bulunmaktadır. Bu durum kimi üye ülkelerin, Avrupa yasalarını etkin ve etkili şekilde uygulayabilmek ve genel olarak Topluluk kurumları ile etkin işbirliğini sağlayabilmek amacıyla iç kurumsal ve idari yapılarını ve karar alma mekanizmalarını gözden geçirmelerini zorunlu kılmıştır.²¹³

Raporun ilk bölümünde ikinci olarak “Avrupa idari alanı” kavramı üzerinde durulmuş ve bölümün amacının; ortak Avrupa idari alanının yaratılmasının ardındaki güçler ve bu alanın ne şekilde yaratıldığı, birtakım idare hukuku ilkeleri göz önünde tutularak konulan idari standartların neler olduğu, son olarak da, Avrupa Birliği’ne tam üye olmak isteyen ülkelerde yapılan kurumsallaşma çalışmaları sırasında bu standartların ne şekilde kullanılabileceği gibi konulara ışık tutmak olduğu ifade edilmiştir.²¹⁴

Kamu yönetimini düzenleyen resmi ve yasal bir hukuki metnin, usullerin ve kurumsal düzenlemelerin olmaması, Avrupa uluslar-üstü idare hukukunun anlamsız

²¹¹ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), Maliye Dergisi, 2004, S. 147, s. 66-67.

²¹² OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), Maliye Dergisi, 2004, S. 147, s. 67-69.

²¹³ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), Maliye Dergisi, 2004, S. 147, s. 69-70.

²¹⁴ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), Maliye Dergisi, 2004, S. 147, s. 70.

olduğu ya da AB üye devletleri tarafından tanınmadığı anlamına gelmez. İdare hukuku ilkelerinden oluşan ortak bir müktesebat bulunmakta olup, bu müktesebat resmileşmemiş topluluk müktesebatı olarak tanımlanabilir. Burada kastedilen resmiyete dökülmüş bir anlaşmanın olmamasıdır. Bununla birlikte, bahsi geçen resmileşmemiş topluluk müktesebatı ortak Avrupa genel idare hukukunu temsil etmektedir.²¹⁵

Raporda idari yakınlaşmayı sağlayan unsurlar olarak; üye devletlerin Antlaşmalarda ve ikincil AB mevzuatında belirtilen hedeflere ulaşmak için Birlik içerisinde geliştirilmiş olan ortak idare hukuku araçları ve ilkeleri, üye devletlerin kamu görevlileri arasındaki ve ayrıca kamu görevlileri ile komisyon arasındaki etkileşim, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) kararları ve AT hukukunun ulusal hukuk düzenlerine yayılması hususu olarak belirtilmiştir.²¹⁶

Raporda, genel idare hukuku ilkelerinin, kamu yönetiminin güvenilirliğinin, kamu görevlilerinin ve kamu otoritelerinin hesap verebilirliklerinin, idari kararların şekillendirilmesi, temyiz ve tazmini yolu ile reddi durumlarında kullanılan usullerin sağlamlığının ve uygulanabilirliğinin ölçülmesi amacına hizmet etmekte olduğu ifade edilmiş, Orta ve Doğu Avrupa'nın aday statüsündeki kamu yönetimlerinde, özellikle de topluluk müktesebatını tam olarak yerine getirmekle yükümlü olanlarda, AB'ye katılım şartları çerçevesinde, güvenilirlik, hukuk güvenliği, hesap verebilirlik, şeffaflık, etkinlik ve etkililikten oluşan Avrupa kamu yönetimi ilkelerinin makul düzeyde hayata geçirilmesi gerektiği vurgulanmış, bu ilkelerin hayata geçirilmesinin sadece iyi niyetle mümkün olmayacağı, o nedenle maddi kanunlar, ilgili idari kurumlar ve kamu hizmeti kavramının içinde yer alan bir dizi kanuni değer vasıtası ile kamu yönetiminin günlük davranışlarının şekillendirilmesi, AB'ye üye ülkelerde kamu hizmetlerini düzenleyen kanunların mevcudiyetinin yanı sıra kamu yönetiminin güvenilirliğini sağlamak amacıyla kamu hizmetlerinin idare hukuku ilkeleri ile bağlanması gerektiği dile getirilmiş ve bu suretle idari sistemlerde yakınlaşma sağlanabileceği savunulmuştur.²¹⁷

Raporun ikinci bölümünde “idare hukuku ilkeleri ve kamu hizmeti standartları” ele alınmış ve bu çerçevede ilk olarak “profesyonel kamu hizmetleri için yasal yapılar:

²¹⁵ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), Maliye Dergisi, 2004, S. 147, s. 73.

²¹⁶ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), Maliye Dergisi, 2004, S. 147, s. 73-75.

²¹⁷ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), Maliye Dergisi, 2004, S. 147, s. 76-78.

kamu çalışanları - devlet memurları” kavramı incelenmiştir. Raporda, devletin tüm çalışanlar için adil çalışma koşullarını sağlayacak asgari standartları belirlemek ve kamu yönetiminin etkin, profesyonel ve tarafsız şekilde çalışmasını sağlamaktan sorumlu olacağı ifade edilmiştir.²¹⁸

Raporun devamında kamu hizmeti kavramı ele alınmış, bir demokraside, modern, anayasal kamu hizmetinin sağlanması için; kamu ve özel alanın birbirinden ayrılmasının, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılmasının, devlet memurlarının bireysel hesap verebilirliklerinin geliştirilmesi ve toplu otoriteye dayanan eski karar alma mekanizmasının terk edilmesinin, yeterli iş güvenliği, istikrar ve ücret düzeyinin sağlanmasının yanı sıra devlet memurlarının hak ve yükümlülüklerinin açıkça tanımlanmasının, işe alma ve terfi sürecinde liyakat ilkesinin temel alınmasının şart olduğu ifade edilmiş, ayrıca kamu hizmetlerinin devlet memurlarının profesyonel, dürüst, idari ve anayasal kanunlara ilişkin iyi bilgi birikimine sahip olmalarını gerektiren bir kurum şeklinde örgütlenmesi gerektiği belirtilmiştir.²¹⁹

Devlet memurları, görev ve yetkilerini etkin, doğru ve kanuna uygun biçimde kamu yönetiminin tüm kesimlerinde yerine getirmelerini sağlayacak bir dizi yasal koşula tabi olmalıdırlar. Bu yasal koşullar genel olarak hak ve sorumluluklar, mesleki istikrar, siyasi baskıdan ve lobilerin müdahalesinden korunma, yolsuzluk olasılığının azaltılması amacıyla yeterli düzeyde ücretin sağlanması, disipline ilişkin hükümler ve liyakat ilkesine dayalı terfi konuları ile ilgilidir.²²⁰

Ayrıca raporda kamu yönetimi ve devlet memurları ile kamu hizmetini düzenleyen kanunlar için hayati önem taşıyan çeşitli hedefler belirlenmiştir. Bunlar; kamu gücünün kötüye kullanılmasını ya da kamu kaynaklarının kötü idaresini engellemek için gerekli kontrol ve hesap verebilirlik mekanizmalarının kurulması, yönetime ve nihayetinde devlete duyulan güveni sağlamak amacıyla vatandaşların ve vergi mükelleflerinin gözünde kamu yönetimine meşruiyet kazandırılması, kamu siyasi alanı ile kamu yönetimi alanının birbirinden mümkün olduğunca ayrıştırılması, kamu yönetiminde mesleki devamlılığı sağlamak ve yönetimin tüm kesimlerinde çeşitli

²¹⁸ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), Maliye Dergisi, 2004, S. 147, s. 78.

²¹⁹ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), Maliye Dergisi, 2004, S. 147, s. 79.

²²⁰ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), Maliye Dergisi, 2004, S. 147, s. 81.

davranış modellerinin benimsenmesini sağlamak için yönetimin öngörülebilirliğinin sağlanması, ülkedeki en uygun adayları kamu hizmetlerine çekmek ve akla uygun bir kariyer gelişimi ve kişisel gelişim planı ile onların bu görevlerinde kalmalarını sağlamaktır.²²¹

AB Anlaşmasının bir gereği olarak, bir AB üyesi devletin kamu sektöründeki iş olanakları, ulusal kamu hizmetleri mevzuatında açıkça o ülkenin vatandaşlarına ayrıldığı belirtilen pozisyonlar hariç, tüm AB vatandaşlarına açık olmalıdır. Söz konusu düzenlemeler bahsi geçen basit kritere uydukları takdirde, ATAD içtihat hukukuna da uyum sağlamış olacaklardır.²²²

İdare hukuku ilkeleri ve kamu hizmeti standartları başlığı altında ikinci olarak “kamu hizmetlerinin hukuka uygun yönetim ilkesi çerçevesinde yönetilmesi” konusu ele alınmış, bu çerçeve içinde de “profesyonel kamu idarecileri”, “hukuka uygun yönetim” kavramı ve “kamu hizmetlerinin yönetiminde türdeşliğin sağlanması” hususlarına vurgu yapılmıştır. Raporda devlet memurlarının ve kamu idarecilerinin görevlerini profesyonel, tarafsız, şeffaf ve kontrole açık şekilde yerine getirebilmelerini sağlayacak bir idari çerçeve kurulması gerektiği belirtilmiş ve bu idari çerçevenin de; maddi düzenleyici kanunların nitelikli olmasının sağlanması, idari usul kanununun nitelikli olmasının sağlanması, mali ve idari hesap verebilirlik ve kontrol mekanizmalarının nitelikli olmasının sağlanması unsurlarını içermesi gerektiği ifade edilmiştir.²²³

Raporun sonuç bölümünde; raporda idare hukuku ilkeleri ile kamu hizmeti standartlarının nasıl iç içe geçtiklerinin gösterilmeye çalışıldığı, aynı zamanda, bu standart ve ilkelerle esas olarak ATAD tarafından şekillendirilip, yeni oluşmaya başlayan Avrupa İdari Alanı’nda geniş ölçüde kabul gören ortak bir anlayışın nasıl oluşturulduğunu göstermenin hedeflendiği ifade edilmiş ve kamu yönetimi ve kamu hizmeti ile ilgili; kamu hizmeti değerlerinin yasal olarak bağlayıcı olduğu, kamu hizmetlerinin düzenlenmesinin devlet ve memurlar arasındaki çalışma ilişkisinin düzenlenmesinden daha ileri giden bir konu olduğu yani devlet memurlarının sadece

²²¹ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), Maliye Dergisi, 2004, S. 147, s. 82.

²²² OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), Maliye Dergisi, 2004, S. 147, s. 83.

²²³ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), Maliye Dergisi, 2004, S. 147, s. 83-87.

devlet çalışanı olmadığı, idare hukuku ilkelerinin kamu idarecilerinin aldıkları kararları etkileyerek kamu hizmetine ilişkin davranış modellerini yarattığı, idare hukuku ilkelerinin kamu hizmetlerinin davranışını bir bütün olarak şekillendirerek Avrupa İdari Alanı'nın yaratılmasına katkıda bulunduğu temel sonuçlarına ulaşıldığı belirtilmiştir. Raporda ayrıca, bu ilkelerin AB üye devletlerindeki ve AB kuruluşlarındaki kamu hizmetleri ve kamu idaresi için konulan standartlara ilişkin referans noktalarını oluşturduğu belirtilmiştir.²²⁴

Sonuç olarak, belirli bir ülkede kamu hizmetleri de dahil olmak üzere tüm idari çerçevenin, ortak idare hukuku ilkeleri üzerine kurulu bulunan ve bu ilkeler temel alınarak ölçülen genel standartları ne ölçüde karşıladığı hususunun, aday ülkelerin AB'ye katılım amacına ulaşmaları konusunda ya da başka bir deyişle Avrupa İdari Alanı'nın asil oyuncular olmaları konusunda hayati öneme sahip olduğu ifade edilmiştir.²²⁵

2.2.3.1.3.2. SIGMA 30 No.lu Kamu Alımları İnceleme Usulleri Raporu

SIGMA tarafından 2000 yılında hazırlana 30 no.lu Rapor, “Kamu Alımları İnceleme Usulleri” (Public Procurement Review Procedures, 2000, SIGMA Papers: No.30) adıyla yayınlanmış ve raporda üye ülkelerdeki kamu alımlarına yönelik itirazların inceleme yolları ve usulleri değerlendirilmiştir. Söz konusu raporun giriş bölümünde; AB Kamu Alımları Direktifleriyle, kamu alımlarının Avrupa çapında rekabete açık olmasının sağlanması ve herhangi bir üye ülkedeki isteklilere ve hizmet sunuculara ihalelere katılma ve sözleşme yapmaya hak kazanma konusunda eşit fırsat tanınmasının amaçlandığı ifade edilerek, bu Direktiflerin, Tek Pazar Programı'nın önemli bir parçasını oluşturduğu vurgulanmıştır.²²⁶

Raporda kamu alımlarına ilişkin direktiflerin, kamu alımlarını düzenleyen direktiflere tam olarak uyulmasını hedef alan İhtilaf Direktifleri tarafından desteklendiği ifade edilmekte ve dayanağını Konsey Direktiflerinden alan yeterli inceleme

²²⁴ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), Maliye Dergisi, 2004, S. 147, s. 87.

²²⁵ OECD, *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No:27*, (çev. P. Kuzey), Maliye Dergisi, 2004, S. 147, s. 89.

²²⁶ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 3. <http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/37116466.pdf>, (23.12.2012).

mekanizmalarının üye devletlerce tesis edilme zorunluluğu ile Komisyon'un, Topluluk hukukunun uygulanmasında üye devletleri denetleme yetkisinin ihtilaf direkiflerini karakterize eden iki önemli husus olduğunun altı çizilmiştir.²²⁷

Kamu alımlarını düzenleyen AB Direktifleri, geleneksel sektörler ile bir zamanlar “istisnai sektörler” olarak adlandırılan su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerini kapsamakta ve Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin mevcut yasal düzenlemeleri ile istisnai ve geleneksel sektörler arasındaki farklar veri olarak kabul edilerek, raporda genel olarak geleneksel sektörler üzerinde durulacağı ifade edilmiştir.²²⁸

Raporun birinci kısmında, bir kamu alımları inceleme sisteminin seçimi incelenmiş ve ülkelerin uygulanacak kamu alımları inceleme sisteminin seçiminde; 1) inceleme sisteminin hedeflerinin belirlenmesi, 2) yerel kısıtlamaların ortaya konulması, 3) inceleme sisteminin oluşturulup uygulamaya geçirilmesi noktaları üzerinde yoğunlaşılması gerektiği ifade edilmiştir.²²⁹

Hedeflerin belirlenmesi kapsamında, ilk önce inceleme sisteminin hedeflerinin belirlenmesi gerektiği zira, inceleme sisteminin nihai hedefinin kamu alımlarına ilişkin ulusal düzenlemelerin etkin ve doğru şekilde uygulanmasını sağlamak olduğu ancak, AB İhtilaf Direktiflerinin, sadece büyük ihale sözleşmelerine yönelik olduğundan aslında üye devletlere kamu alımları konusunda geniş bir takdir yetkisi tanıdığı ifade edilmiştir. Raporda, AB'ye üye ülkelerdeki farklı uygulamaların AB direktiflerinin gereklerini yerine getiren farklı inceleme sistemlerinin varlığını teyit ettiği, bu farklı inceleme sistemlerinin başarı ya da başarısızlığının, sistem kanalıyla her yıl bildirilen şikayetlerin sayısı ile ölçülebileceği ifade edilmiştir.²³⁰

Yerel kısıtlamaların ortaya konulması kapsamında ise uygun bir inceleme modeli oluşturulurken; 1) devlet örgütlenmesi, 2) kamu alımları alanında uzmanlaşmanın sağlanması, 3) ihale açan kamu kurumlarının sayısı ile ilgili faktörlerin dikkate alınması gerektiği ifade edilmiştir.²³¹

İnceleme sisteminin oluşturulup uygulamaya geçirilmesi kapsamında hedefleri ve kısıtlamaları tanımlayan hükümetlerin önce hangi tipte bir inceleme sisteminin

²²⁷ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 3.

²²⁸ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 3.

²²⁹ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 3.

²³⁰ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 3.

²³¹ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 4.

kurulacağına karar vermesi gerektiği vurgulanmış ve inceleme sistemlerinin; 1) inceleme sürecinden sorumlu yargısal ya da idari kurumların tesisi, 2) ihaleyi açan kurumlardaki, şirketlerdeki ve gözetim organlarındaki personelin eğitilmesi, 3) incelemeye tabi tutulan başvurularla ilgili bir bilgi sisteminin oluşturulması hususlarıyla ilgili önlem alınmasıyla doğrudan bağlantılı olduğu ve tüm bu faaliyetlerin finansmanı için bütçe hazırlanması gerektiği ifade edilmiştir.²³²

Raporun ikinci bölümünde, AB amaçlarının karşılanması hususu değerlendirilmiş, Avrupa Birliği'ne üyelik için başvuruda bulunan ülkelerin Birliğe katılabilmeleri için Avrupa Birliği'nin yasal düzenlemelerini kendi ulusal hukuklarına aktarmaları gerektiği vurgulanmış, AB ihtilaf direktiflerinin kapsamı ve amaçları ile özel nitelikler, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki gözetim sistemlerinin yetersizlikleri ve AB üyesi ülkelerde uygulanan modeller arasındaki farklılıklar incelenmiştir.

“İhtilaf Direktiflerinin (Remedies Directives) kapsamı”yla ilgili üye devletlerin, ihtilafların çözümüne ilişkin düzenlemelerini AB Direktiflerine uygun şekilde yapması gerektiği ancak, düzeltimde takip edecekleri yolu saptamada kendi yasal sistemlerini de göz önünde tutarak özgürce hareket edebilecekleri, İhtilaf Direktiflerinin üye ülkeler açısından temel olarak; 1) kamu alımlarında doğabilecek ihtilafların çözümüne ilişkin ulusal düzenlemelerin, AB'nin bu konudaki direktiflerinin gereklerini karşılayacak şekilde hazırlanıp uygulanması, 2) inceleme organlarının kurulması hususlarında zorunluluk getirdiği ifade edilmiştir.²³³

Kamu hukuku ve özel hukuk arasındaki ayırım sebebiyle kamu alımlarından kaynaklanan ihtilafların çözümüne ilişkin sistemin; 1) bir ihale süreci devam ederken, yasalara aykırı olduğu iddia edilen bir işlemin iptali için idari yargı organlarına başvuru olanağı tanınması, 2) kanuna uygun olmayan bir fiil ya da karar sonucu mağdur duruma düşen istekliye, uğradığı zararın tazmini için adli yargıya başvuru olanağı tanınması şeklinde birbirine paralel iki yol içerdiği ifade edilmiştir.²³⁴

“AB direktiflerinin amaçları”yla ilgili inceleme sistemlerinin şekillendirilmesinde önemli bir rol oynayan İhtilaf Direktiflerin amaçlarını anlamının önemine değinilmiş ve bu amaçlar olarak; 1) kamu alımlarını düzenleyen yasaların etkin bir şekilde uygulanması, 2) inceleme sistemini harekete geçirecek girişimin, kamu

²³² OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 3.

²³³ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 4-5.

²³⁴ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 5.

alımlarına ilişkin AB ilkelerine riayet edilmesinde doğrudan çıkarı bulunan en az iki oyuncuya bırakılması, 3) karar yetkisinin idareden bağımsız bir denetim organlarına verilmesi ve özellikle inceleme faaliyetinin bir mahkemeye bırakılması hususları ifade edilmiştir.²³⁵

“Özel nitelikler”le ilgili olarak, alım sözleşmeleri imzalanmadan önce müdahale edebilen bir inceleme mekanizmasının üye ülkelerde tesisinin gerekli görüldüğü ve bu sistemin; 1) ihale sürecini durduracak geçici önlemler alınabilmesi, 2) kararların ihale sürecindeki kesintilerin minimum düzeyde tutulması amacıyla hızlı şekilde verilebilmesi, 3) ihale sürecinin AB Direktiflerine uygun şekilde devam etmesi ve usulsüzlüklerin ortadan kaldırılabilmesi amacıyla kanuna karşı eylem ve işlemlerin düzeltilebilmesi mekanizmalarını içermesi gerektiği ifade edilmiş ve AB düzenlemelerinin; AT Antlaşması’nın 234. maddesinde düzenlenen yasaya aykırılığı düzeltme yetkisinin, ihaleyi açan kurum ve onun bağlı olduğu organdan bağımsız durumdaki mahkemelere ait olması üzerine odaklandığı vurgulanmıştır.²³⁶

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki gözetim sistemlerinin yetersizlikleriyle ilgili olarak, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin büyük bölümünün kamu alımları alanındaki ilk düzenlemelerini, Viyana’daki Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu’nun üzerinde bir kaç yıl çalışarak hazırladığı UNCITRAL (United Nations Commission on International TradeLaw – Birleşmiş Milletler Komisyonu Uluslararası Ticaret Hukuku) Model Law’a dayandırdığı, UNCITRAL Model Law’un AB Direktifleri ile tam olarak örtüşmediği ve bu durumun Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için birtakım sorunlara yol açtığı ifade edilmiştir.²³⁷

AB üyesi ülkelerde uygulanan modeller arasındaki farklılıklarla ilgili olarak, İhtilaf Direktiflerini uygularken üye devletlerin kullandıkları üç ana yöntemin bulunduğu, bunların da; Almanya, Fransa ve İtalya gibi ülkelerde kullanılan kısa bir yasa ya da düzenleme getirme yöntemi, Avusturya, Hollanda ve İngiltere gibi ülkelerde kullanılan ihtilafların çözümüne ilişkin hükümleri, daha geniş kapsamlı bir yasanın bir parçası haline getirme yöntemi ve Belçika, İspanya ve Yunanistan gibi ülkelerde

²³⁵ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 5.

²³⁶ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 5-6.

²³⁷ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 6.

kullanılan İhtilaf Direktiflerini uygulayabilmek amacıyla mevcut yasal hükümleri dayanak yapma yöntemi olduğu belirtilmiştir.²³⁸

Raporun üçüncü bölümünde gözetim otoritesinin türü değerlendirilmiş olup, bu alanda ülkeler arasında; şikayetleri ilk olarak inceleyen makam ile temyiz istemi üzerine inceleyen makamın türü ve asıl inceleme öncesindeki idari aşamalarla ilgili yaklaşım farklılıklarının ortaya çıktığı ifade edilmiştir. Raporda, şikayetlerin öncelikle ihaleyi açan kuruma yapılmasını zorunlu kılan usullere izin verildiği, karşılıklı anlaşmaya varabilmek için yapılan zorunlu ön incelemenin pek çok ülkede uygulanan bir yöntem olduğu, AB üyesi ülkelerin çoğunda direktiflere uygun olarak, şikayetler üzerindeki ilk incelemenin kamu alımları konusunda uzmanlaşmış bağımsız bir organa intikal ettirilmesinin öngörüldüğü ve ulusal yasaların izin vermesi halinde bu organların kararlarına karşı yargı yoluna gidilebildiği, kimi üye ülkelerin ise, ihaleyi açan devlet kurumlarının kararlarına ilişkin şikayetlerin doğrudan ulusal mahkemeler önüne getirilmesine imkan tanıdığı ve Direktiflerin bu tür bir incelemeyi zorunlu kılması sebebiyle ilgili AB mevzuatını uygulamanın en kolay yolunun bu olduğu, ihtilafların çözümünde yargısal incelemenin öngörülmemesi durumunda, en azından son aşamada yargı yoluna başvurma imkanının getirilmesinin AB Direktiflerince gerekli kılındığı ve bahse konu Direktifleri ulusal hukuklarına tam olarak aktaran tüm AB üyesi ülkelerde bu tip yargısal inceleme yollarının tesis edilmiş bulunduğu, buna rağmen üye ülkeler arasında, kamu alımlarına ilişkin düzenlemelerin kamu hukukunun mu yoksa özel hukukun mu konusu olduğu noktasındaki görüş farklılıklarından dolayı, büyük farklılıkların olduğu ifade edilmiştir. Üye ülkelerin bu hususta; kamu alımlarına kamu hukuku çerçevesinde yaklaşan ülkeler, idari işlemler ve bunlardan doğan zararlar arasında ayırma giden ülkeler ve kamu hukuku görüşünü benimseyen ancak kamu makamlarının taraf olduğu sözleşmelerin, ticari davalardan farklı bir muameleye tabi tutulmasını gerekli görmeyen ülkeler olarak üç gruba ayrıldığı belirtilmiştir.²³⁹

Raporun dördüncü bölümünde “Avrupa amaçlarının ötesine geçmek” hususu ele alınmış, AB’nin kamu alımlarına ilişkin direktiflerinin, maddi değeri Direktiflerde öngörülen limitleri aşan kamu alımı sözleşmelerine uygulandığı, bunun yanında pek çok ülkede, düşük meblağlı sözleşmelerin ulusal makamların düzenlemelerine tabi olduğu ifade edilmiş, İhtilaf Direktiflerinin bir ihlal iddiasının ortaya atıldığı durumlarda veya

²³⁸ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 7.

²³⁹ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 7-8.

mağdur durumda olduğunu iddia eden teklif sahibinin bağımsız bir organın incelemesini talep etmesi durumunda devreye gireceği, üye devletlerin, şikayetin, şirket tarafından ihaleyi açan kuruma önceden bildirilmesini zorunlu kılabilceği belirtilmiştir.²⁴⁰

Raporun beşinci bölümünde sonuç ve tavsiyelere yer verilmiş, Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin, AB'nin ihtilafların çözümüne ilişkin direktiflerinin gereklerini karşılayacak bir inceleme sistemi kurmak zorunda olduğu vurgulanmış, ülkelerin inceleme usullerini şekillendirir ve uygularken dikkat etmesi gereken hususlar olarak; 1) şikayet doğuran durumun incelenmesi ve muhtemelen bir ceza öngörerek düzeltici işlem yapılmasını isteme yetkisinin bağımsız bir organ ya da organlara verilmesi, zararın tazminini isteme yetkisinin ise mahkemeye ait olması, 2) şikayetler ele alınırken ihtiyaç duyulan özel mesleki tecrübeye ve zaman geçirmeksizin harekete geçebilme yetisine sahip olacak bağımsız bir organın kurulması, 3) dava hakkının tüm isteklilere verilmesi, 4) sözleşmelerin, meblağa bakılmaksızın, incelemeye tabi tutulması, 5) sözleşme imzalanana kadar düzeltim için harekete geçilebilmesi, 6) halen UNCITRAL Model Kanunu'na dayalı inceleme hükümlerine sahip olan ülkelerin, tamamıyla yeni bir sistem oluşturmak yerine, mevcut usullerini iyileştirmesi tavsiye edilmiştir.²⁴¹

Raporun bu bölümünde ayrıca, kamu alımlarına ilişkin ulusal mevzuat ve onları destekleyen inceleme usullerinin kendi içlerinde yeterli sayılmaması, bu usullerin, etkin ve iyi yönetilen bir örgüt yapısıyla desteklenmesi, önleyici nitelik taşıyan yönetsel kontrol ve iç denetim sistemlerinin tesis edilmiş olması ve bunlara ek olarak, dikkatle saptanmış işe alma usulleri ve eğitim programları vasıtasıyla, kamu alımlarından sorumlu görevlilerin bilgi, beceri ve deneyimlerinin artırılması için ülkelerin harekete geçmesi gerektiği ifade edilmiştir.²⁴²

Raporun ekinde, “kamu alımlarına yönelik inceleme sistemlerine ilişkin ülke özetleri”²⁴³ ele alınarak Belçika, Danimarka, Fransa, Almanya, Macaristan, İtalya, Hollanda, Polonya, İspanya, İsveç ve İngiltere'deki kamu alımları ve inceleme sistemlerinin yasal çerçevesi ve uygulaması özetlenmiştir.

²⁴⁰ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 9.

²⁴¹ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 10-11.

²⁴² OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 11.

²⁴³ OECD, *SIGMA Rapor No. 30, Kamu Alımları İnceleme Usulleri*, (çev. P. Kuzey), s. 11-23.

2.2.3.2. Ulusal Programlar

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik süreci içinde kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmaları kapsayan ve bu alanda yapılabilecek çalışmaların genel çerçevesini çizen yönlendirici nitelikte bir programdır.²⁴⁴

Ulusal Programların uygulanmasına ilişkin koordinasyon Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından sağlanmakta, kamu kurum ve kuruluşları bu koordinasyonun yürütülmesi için Avrupa Birliği Bakanlığı'na gerekli bilgi akışını sağlamaktadır. Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde uygulamada olan bir Ulusal Program Türkiye'nin ihtiyaç ve öncelikleri, yıllık gerçekleştirmeler, Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporları da dikkate alınarak gerektiğinde güncelleştirilebilmekte²⁴⁵ olup, bu çerçevede 2001 yılında hazırlanan ilk ulusal programdan sonra 2003 ve 2008 yıllarında yeni ulusal programlar kabul edilmiştir.

2.2.3.2.1. 2001 Yılı Ulusal Programı

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'ın kabulü; Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı'nın 15 Mart 2001 tarihli ve 293 sayılı yazısı üzerine, Bakanlar Kurulu'nun 2001/2129 sayılı kararıyla 19 Mart 2001 tarihinde kararlaştırılmış ve 24 Mart 2001 tarih ve 24352 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Türkiye tarafından Avrupa Birliğine tam üyelik süreci içinde kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmaları kapsamaktadır.

Birlik müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Türkiye ulusal programının uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu kararının 7. ve 9. maddelerine göre; 2001 Ulusal Programında yer alan hedefleri gerçekleştirmek üzere göre kamu kurum ve kuruluşları AB müktesebatına uyum

²⁴⁴ 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=58>, (10.11.2012).

²⁴⁵ 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=58>, (10.11.2012).

çerçevesinde görev alanlarına giren konuların etkin bir biçimde yürütülmesini ve karar alma süreçlerinde AB boyutunun da dikkate alınmasını sağlamak için mevcut idari yapıları içinde gerekli düzenlemeleri yapacaklar, ilgili kamu kurum ve kuruluşları Ulusal Programın Bakanlar Kurulunca kabulünün ardından Programda yer alan hukuki, idari ve kurumsal düzenlemelere ait tedbirlere ilişkin gerçekleştirmeleri, yılda dört defa, üç aylık dönemler itibarıyla dönem sonunu izleyen 15 gün içinde Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'ne iletilecektir.²⁴⁶

2001 tarihli Ulusal Programda idare ilgili hedefler “siyasi kriterler” başlığı altında ele alınmıştır. Programa göre Türk Hükümeti, siyasi, idari ve yargı reformlarına ilişkin çalışmalarını 2001 yılında hızlandıracak ve özgürlükçü, katılımcı, güvenceli, devlet organları arasında görev ve yetkileri dengeleyen, hukuk devleti ilkesini üstün kılan Anayasa ve yasa hükümlerini yürürlüğe koymak amacıyla önerilerini mümkün olan en kısa zamanda TBMM'ye sunacak, mevzuat Türkiye'nin uluslararası taahhütleri ile AB standartları temelinde daha da geliştirilecek, demokrasi ve insan hakları alanlarındaki reform sürecinde, yasal düzenlemelerin de çerçevesini belirleyecek şekilde öncelikle Anayasa gözden geçirilecek, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü alanlarında kaydedilecek gelişmeler sürekli olarak izlenecek, AB müktesebatına uyum çalışmaları düzenli şekilde değerlendirilecek ve bu çalışmaların hızlandırılması için gerekli tüm önlemler alınacaktır. Ulusal programda söz konusu reformlar bağlamında, Türkiye Büyük Millet Meclisinin esasen önemli bir çalışma içinde olduğu ve Partiler Arası Anayasa Uyum Komisyonunun, halen Anayasa'da yapılabilecek değişiklikler üzerinde çalışma yapmakta olduğu vurgulanmıştır.²⁴⁷

Programa göre adalet ve içişleri alanlarında 2001 yılında üzerinde çalışılmaya başlanması ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen başlıca hedefler; adalet ve içişleri alanındaki kamu idaresi reform çalışmalarının hızlandırılması, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki eşgüdümün artırılması ve adalet ve içişleri alanında Avrupa Birliği mevzuatı ve uygulamaları hakkında bilgilendirme ve bilinçlendirme programları hazırlanması, bu konuda TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange -

²⁴⁶ 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=58>, (10.11.2012).

²⁴⁷ 2001 Yılı Ulusal Programı, s. 17. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>, (17.11.2012).

Avrupa Komisyonu Teknik Destek ve Bilgi Değişim Ofisi) imkanlarından da yararlanılması olarak belirlenmiştir.²⁴⁸

2.2.3.2.2. 2003 Yılı Ulusal Programı

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'ın kabulü; Dışişleri Bakanlığı'nın 19 Haziran 2003 tarihli ve 3276 sayılı yazısı üzerine, Bakanlar Kurulunun 2003/5930 sayılı kararıyla 23 Haziran 2003 tarihinde kararlaştırılmış ve 24 Temmuz 2003 tarih ve 2578 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında belirtilen Programın uygulanması ile ilgili genel ilkelere göre Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı; Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde, kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmaları kapsamakta ve Ulusal Program, bu alanda yapılacak çalışmaların temel esas ve unsurlarını belirlemek amacıyla hazırlanmış olup, kamu kurum ve kuruluşları, Avrupa Birliği müktesebatının ulusal mevzuata aktarılması ve uygulanması için Ulusal Programda yer alan gerekli idari düzenlemeleri ve personellerinin hizmet içi eğitimini yapacaklardır.²⁴⁹

Ulusal Programın koordinasyonu kapsamında kamu kurum ve kuruluşları, AB müktesebatına uyum çerçevesinde, görev alanlarına giren konuların gerçekleştirilebilmesi için Ulusal Programda yer alan tedbirler doğrultusunda gerekli düzenlemeleri yapacaklar, kurumların idari düzenlemelerinde gerekli ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için bu konuda yetkili kurumlarca azami gayret gösterilecek, kamu kurum ve kuruluşlarınca Ulusal Programda yer alan hedefler doğrultusunda mevcut mevzuatta değişiklik yapılması veya yeni mevzuat çıkarılması halinde mevzuat taslakları, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği koordinasyonunda AB müktesebatına uyum

²⁴⁸ 2001 Yılı Ulusal Programı, s. 383-384. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>, (17.11.2012).

²⁴⁹ 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=59&l=1>, (27.11.2012).

açısından önceden incelenecek ve Genel Sekreterliğin görüşü alındıktan sonra Başbakanlığa sevk edilecektir.²⁵⁰

Ulusal Programın izlenmesi kapsamında; Programın Bakanlar Kurulunca kabulünün ardından, Ulusal Programda yer alan hukuki, idari ve kurumsal düzenlemelere ait tedbirlere ilişkin gerçekleştirmeler, her ayın sonunda, kamu kurum ve kuruluşlarınca Genel Sekreterliğe bildirilecek, Genel Sekreterlik, müteakip ayın ilk haftasında gelişmelere ilişkin olarak hazırlayacağı bir raporu Bakanlar Kuruluna arz edecektir.²⁵¹

2003 Yılı Ulusal Programında temel yasaların tümüyle değişmesinin uzun süren bir yasama faaliyeti olacağı ve bu sürecin katılım müzakereleri sırasında da devam edeceği vurgulanmış, hükümetin, çeşitli yasalarda katılım müzakerelerinin başlaması için ön şart niteliğindeki siyasi kriterlere uyum konusunda gerekli düzenlemeleri süratli bir şekilde “uyum yasa paketleri” marifetiyle gerçekleştirmeyi tercih ettiği, bununla beraber temel yasaların daha uzun vadede bir bütünlük içinde yenilenmesi hedefinde olduğu ifade edilmiştir.²⁵²

Programın beşinci bölümünde “müktesebatın uygulanmasına yönelik idari kapasite” ele alınmış ve bölüm içinde “kamu yönetimi reform tasarısı” başlığı altında; AB kamu yönetimi ilkelerine değinilmiş ve bu ilkelerin ülkemiz kamu yönetiminde hayata geçirilebilmesi için Başbakanlığın koordinasyonunda bakanlıklararası bir çalışma grubu tarafından “Kamu Yönetimi Reform Tasarısı”nın hazırlıklarının yürütüldüğü, Bakanlar Kurulunun 5 Nisan 2003 tarihli toplantısından sonra kamuoyuna açıklanan “Reform Tasarısı”nın Kamu Yönetimi Temel Yasası, Mahalli İdareler Yasası ve Kamu Personel Rejimi olmak üzere üç yasa taslağından oluştuğu, söz konusu yasa taslaklarıyla Türk kamu yönetiminin uluslararası değerler ve ilkeler doğrultusunda yeniden yapılandırılmasının hedeflendiği, katılımcı, saydam, insan hak ve özgürlüklerine dayalı bir kamu yönetiminin kurulması, adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla hazırlanan bu yasa taslaklarının kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sürekli gelişim, katılımcılık,

²⁵⁰ 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=59&l=1>, (27.11.2012).

²⁵¹ 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=59&l=1>, (27.11.2012).

²⁵² 2003 Yılı Ulusal Programı, s. 3. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1>, (21.11.2012).

saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindenlik, beyana güven, hizmetlerin sonucuna ve hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklılığı esas aldığı ifade edilmiş ve öngörülen reform sürecinin Türk kamu yönetimini, AB’de olduğu gibi, temel prensipler ışığında yeniden şekillendirmeyi hedeflediğine vurgu yapılmıştır. Raporun bu bölümünde devamla, kamu yönetimi reform tasarısının en önemli boyutunu, merkezi idare ile mahalli idarelerin teşkilat, görev, yetki ve kaynak dağılımı açısından yeniden düzenlenmesinin oluşturduğu, reform tasarısıyla merkezi idarede toplanan yetkilerin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi yoluyla, hem daha demokratik, hem de daha etkin bir kamu yönetimi sistemine geçilmesinin hedeflendiği, AB müktesebatının etkin ve verimli bir biçimde uygulanması için gerekli idari yapılanma açısından çok önemli olan yerindenlik ilkesine ve katılım prensibine önem verildiği, AB müktesebatının etkin ve verimli bir şekilde uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasında kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının çok önemli olduğu ve reform tasarısının Türkiye’deki kamu yönetimi sistemini, AB sistemini şekillendiren prensipler ışığında yeniden yapılandırmakta olduğu ifade edilmiştir.²⁵³

2.2.3.2.3. 2008 Yılı Ulusal Programı

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar’ın kabulü; Dışişleri Bakanlığı’nın 10 Kasım 2008 tarihli ve 2408 sayılı yazısı üzerine, Bakanlar Kurulunun 2008/14481 sayılı kararıyla 10 Kasım 2008 tarihinde kararlaştırılmış ve 31 Aralık 2008 tarih ve 27097 sayılı (5. Mükerrer) Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

2008/14481 sayılı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararının “genel ilkeler” kısmında; Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının (Ulusal Program), Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne katılım sürecinde, kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmaları

²⁵³ 2003 Yılı Ulusal Programı, s. 787-788.

http://www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2003/Tr/pdf/V-idari_kapasite.pdf, (21.11.2012).

kapsadığı ve Ulusal Programın, bu alanda yapılacak çalışmaların temel esas ve unsurlarını belirlemek amacıyla hazırlandığı ifade edilmiştir.²⁵⁴

Programda, Kamu kurum ve kuruluşlarının, Avrupa Birliği müktesebatının ulusal mevzuata aktarılması ve uygulanması için Ulusal Programda yer alan gerekli idari düzenlemeleri ve personellerinin hizmet içi eğitimini gerçekleştireceği, Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde, görev alanlarına giren konuların gerçekleştirilebilmesi için Ulusal Programda yer alan tedbirler doğrultusunda gerekli düzenlemeleri gerçekleştireceği, kurumların idari düzenlemelerinde gerekli ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için bu konuda yetkili kurumlarca azami gayret gösterileceği belirtilmiştir.²⁵⁵

Programın “siyasi kriterler” başlığı altında kamu yönetimin işlevselliği ele alınmış, şeffaf ve etkin bir idari yapılanmanın gerçekleştirilmesi için Genel İdari Usul Kanununun kabul edilmesi yönünde çalışmalara devam edildiği, bu kapsamda İdari Yargılama Usulü Kanununda da değişiklik yapılacağı, tam anlamıyla işlevsel bir “Kamu Denetçiliği Kurumu”nun kurulacağı, Türkiye’de iyi yönetim ve şeffaflığın artırılması ile yolsuzlukla mücadele eden kurumlar arasında koordinasyonun sağlanması ve kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele stratejisi geliştirilmesi hususlarındaki çalışmaların etkin bir şekilde sürdürülmeye devam edildiği, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’la kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” kurulduğu, merkezi idareyi yeniden yapılandırmayı ve yerel idarelere yetki devretmeyi hedefleyen yerel yönetimlere ilişkin olarak ahiren kabul edilen mevzuatın etkin şekilde uygulanmasına devam edileceği, bu çerçevede, yerel yönetimlerle ilgili olarak bugüne kadar “Belediye Kanunu”, “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, “İl Özel İdaresi Kanunu”, “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu” ve “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”un yasalaştığı ve kamu personel reformu çalışmalarına devam edileceği belirtilmiştir.²⁵⁶

²⁵⁴ 2008/14481 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42261&l=1>, (21.11.2012).

²⁵⁵ 2008/14481 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42261&l=1>, (21.11.2012).

²⁵⁶ 2008 Yılı Ulusal Programı, s. 5-6. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1>, (19.11.2012).

2.3. Kalkınma Planları, Hükümet Programları ve Stratejiler

2000’li yıllarda Türk Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına dayanak teşkil eden ve ilham veren eden çeşitli resmi belgeler bulunmaktadır. Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili hedefler ve yöntemleri içeren bu belgeler; (beş yıllık) kalkınma planları, hükümet programları ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesine dair stratejilerdir.

2.3.1. Kalkınma Planlarında Kamuda Yeniden Yapılanma Hedefleri

Türk kamu yönetiminde 2000’li yıllardan itibaren uygulamaya konulan yeniden yapılanma çalışmalarına; 1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık kalkınma Planı, 2000-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı ve 2014-2020 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı hem kaynaklık etmiş hem de bu dönemde yapılan yeniden yapılanma çalışmalarını şekillendirmiştir. 2000’li yıllardan itibaren uygulamaya konulan yeniden yapılanmaya dair çalışmaların neredeyse tamamı, döneminin ya da önceki dönemlerin kalkınma planlarında yer verilmiş hedefleri gerçekleştirmeye yöneliktir.

Bu yönüyle Kalkınma Planları ve içeriğinde yer alan hedefler; 2000’li yıllardaki kamuda yeniden yapılanma çalışmalarını önemli ölçüde etkilemiş ve şekillendirmiştir.

2.3.1.1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Hedefleri

Yedinci Beş Yıllık (1996-2000) Kalkınma Planı, 30.10.1984 tarihli 3067 sayılı Kanun gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 18.7.1995 tarihli 142. birleşiminde onaylanmıştır.

Planın giriş bölümünde “sosyal gelişmeler başlığı” altında kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile ilgili hedefler şu cümlelerle ifade edilmiştir:²⁵⁷

“Kamu yönetiminin hem merkezde hem de mahallinde yeniden yapılanması gereği devam etmektedir. Merkezi idare ve mahalli idareler ve aynı yöredeki mahalli idare

²⁵⁷ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s. 16.

birimlerinin arasındaki koordinasyon eksikliği sürmektedir. Mahalli ve merkezi idare arasında hizmet ve kaynak dengesi kurulamamış, yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde mahalli idareler güçlendirilememiştir. Yerel nitelikli hizmetlerin büyük ölçüde merkezi idare tarafından yerine getirilmesi, halkın ihtiyaçları doğrultusunda etkili bir programlama yapılamaması idari etkinliği olumsuz yönde etkilemekte, mahalli idarelerin idari ve mali sorunlarının çözümünü merkezi idareden beklemesine yol açmaktadır. Aşırı merkezileşme sonucu görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımı açısından karmaşık bir idari, mali ve hukuki yapı oluşmuş, kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik ve rasyonel kaynak kullanımı gerçekleştirilememiştir.

Kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması amacıyla devletin rolünün değişen koşullar çerçevesinde yeniden tanımlanması ve değerlendirilmesi, kamu yönetiminin teşkilat yapısı, işleyişi ve personel rejiminden kaynaklanan sorunların giderilmesi ihtiyacı önemini korumaktadır. Bu kapsamda, görev ve teşkilat yapısı arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesine yönelik hukuki ve idari düzenlemelere gidilmesi gerekmektedir.”

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın “kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması projesi ve kamu kesiminde ücret adaletinin sağlanması” başlığında mevcut durumun tespiti şu şekilde yapılmıştır:²⁵⁸

“Kamu yönetiminin örgütlenme, işleyiş ve personel yapısının değişen koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme ihtiyacı artarak devam etmektedir. Bu çerçevede; devletin kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeniden değerlendirilmesi, teşkilat yapısının küçültülerek fonksiyonel hale getirilmesi, dengesiz istihdamın düzeltilmesi ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gereği önemini muhafaza etmektedir.

Kamu personeli arasında ücret, ek ödemeler, sosyal hak ve yardımlar açısından dengenin sağlanması, aynı unvanda bulunan personel bakımından kurumsal ve sektörel düzeydeki ücret farklılıklarının giderilmesi ve hiyerarşiyi bozmayan, iş ve görev tanımına dayalı kariyer, liyakat, aleniyet ve eşit işe eşit ücret ilkesini getirecek, mevzuatta kodifikasyonu sağlayacak yeni bir ücret rejiminin yürürlüğe konulması ihtiyacı devam etmektedir.

Kamu kesiminde ücret adaletsizliğini doğuran nedenler temelde, asıl ücret ile ek ödemeler arasındaki oranın giderek ek ödemeler lehine bozulması, çok sayıda ödeme türünün ortaya çıkmış olması ve ücret unsurlarının tamamının matraha dahil olup olmaması gibi konulardan kaynaklanmaktadır.

²⁵⁸ DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 117.

İdari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi, vatandaşa doğrudan hizmet sunan birimlerde beyan esasına dayalı uygulamaların geliştirilmesi ve gereksiz formalitelerin kaldırılması ihtiyacı sürmektedir.

Dünya ekonomisindeki küreselleşme süreci, toplumun değişik kesimlerinin çeşitli konularda uzlaşmalarını sağlayacak kurumlara olan ihtiyaç, kaynak tahsisinin artan ölçüde piyasa mekanizmasına bırakılması ve ekonomi yönetim birimleri arasında tutarlılığı olan ve dengeleri gözeten bir yaklaşımın izlenmesi gereği ekonomi yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacını gündeme getirmektedir.”

Planda kamuda yeniden yapılanma ile ilgili amaç, ilke ve politikalar şu şekilde belirlenmiştir:²⁵⁹

1. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, devletin kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki rolünün tanımı yapılarak görev ve teşkilat uyumuna sahip, etkin, şeffaf, optimal personel istihdamı ve ücret adaletine dayanan, katılımcı ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi esas olacaktır.
2. Devletin yapısı ve fonksiyonu, tasarruf ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenecektir.
3. Devletin rolü yeniden tanımlanarak, tüm kamu kurum ve kuruluşları üstlendikleri görevle uyumlu bir teşkilat yapısına kavuşturulacaktır.
4. Bakanlar Kurulunda görüşülüp karara bağlanacak konular sınırlanacaktır.
5. Taşrada merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetler il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılacaktır.
6. Performans ölçümüne yönelik denetim sistemine geçilecektir.
7. Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; Kamu Denetçiliği sisteminin kurulması sağlanacaktır.
8. Kamu personeli reform paketi hazırlanarak uygulamaya konulacaktır.
9. Kamu kesimindeki istihdam gözden geçirilecek, insan gücü planlaması yapılacak, norm kadrolar hazırlanacak ve kamu insan gücü envanteri çıkarılacaktır.
10. Mevzuatta kodifikasyona gidilerek, ücret eşitliği ve aleniyeti temin edilecek, yönetici sınıf için özel düzenlemeler yapılarak hukuki-rasyonel bürokrasi modeli yerine rasyonel-üretken bürokrasi modeli benimsenecektir.

²⁵⁹ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s. 118-120.

11. Devlet-vatandaş ilişkilerinde halka dönük bir yönetim anlayışı ve açıklık ilkesi esas alınacak, beyana güven esası getirilecek, formaliteler azaltılacaktır.

12. Özellikle hizmet üretimine dönük işlerde, kamu kurum ve kuruluşlarında, hizmet üretimiyle ilgili net hedefler belirlenecek, çalışanların performansları elde edilen sonuca göre değerlendirilecektir.

13. Kamu yönetiminde bilişim sektöründen azami ölçüde yararlanılacaktır.

14. Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat yenilenecektir.

Planda bu hedeflere ulaşma amacı doğrultusunda yapılacak olan hukuki ve kurumsal düzenlemeler şu şekilde ifade edilmiştir:²⁶⁰

1. Devletin teşkilat yapısının küçültülerek fonksiyonel hale getirilmesi için, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunları gözden geçirilecek ve gerekli değişiklikler yapılacaktır.

2. Merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin yerel yönetimler ve taşra birimlerine bırakılması amacıyla 5442 ve 3046 sayılı Kanunlar ile kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarında gerekli değişiklikler yapılacaktır. Ayrıca, ilgili kanunlarda gerekli değişiklik yapılarak mahalli idareler idari ve mali yönden güçlendirilecektir.

3. Performans ölçülmesine ilişkin denetim sistemine geçilebilmesi için 832 ve 3346 sayılı Kanun ve kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarında yer alan denetim birimleri ile ilgili hükümler gözden geçirilecektir. Ayrıca Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulması amacıyla bir yasa yürürlüğe konulacaktır.

4. Kamu personel rejimi reformunun gerçekleştirilebilmesi için bazı kanunlar yeniden düzenlenerek tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ücret rejiminin tek ve ortak bir kanunda yer alması sağlanacaktır.

5. Yeniden düzenlenecek personel rejimi yasasında, ücret adaleti sağlanacaktır.

6. Yeni personel rejiminde üretken bürokrasi için ayrı bir sınıf oluşturulacak, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usulleri ayrıca düzenlenecektir.

7. Memur ile işçi ayrımının yapılabilmesi amacıyla Anayasanın 51, 53 ve 128. maddelerinde değişiklik yapılacaktır.

8. Memurların örgütlenme hakkının önündeki engeller kaldırılacaktır.

²⁶⁰ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s. 120-121.

9. Halka dönük bir yönetim ve beyana dayalı uygulamalar geliştirilecek; bu amaçla, yürürlükteki yasalar gözden geçirilecek, özellikle ticaret, işyeri açma izni, gümrük, nüfus ve trafik hizmetlerindeki formaliteler azaltılacaktır.

Planda mahalli idareler kapsamında, il, ilçe, belediye ve büyükşehir belediyesi kurulması ile ilgili olarak, hizmetlerin sunulmasında optimum büyüklüğü sağlayacak düzenlemelere olan ihtiyacın önemini artırmakta olduğu, mahalli idarelere kendi mevzuatı ile verilen görevlerin zamanla merkezi idare tarafından yürütülmeye başlandığı, böylece kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin azaldığı, yerel hizmetlerin büyük ölçüde merkezi idare tarafından yerine getirilmesinin karar alma ve uygulamada idari etkinliği ve verimliliği olumsuz şekilde etkilediği, mahalli idarelerin teşkilat yapısının yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenmesi amacıyla merkezi ve yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin yasal düzenlemelere, toplam gelirlerinin ve toplam gelirleri içinde öz gelirlerinin payının artırılmasına olan ihtiyacın devam ettiği, belediye gelirleriyle ilgili sorunların devam ettiği, büyükşehir belediyesi modelinin ve kaynak paylaşımının yeniden değerlendirilmesinin önem taşıdığı, etkinliği ve gücü giderek zayıflayan il özel idarelerinin idari ve mali sorunlarının devam ettiği, bir mahalli idare birimi olan ve tarihi gelişimi çok eskilere dayanan köylerin kentleşme ile birlikte dinamizmlerinde büyük azalma olduğu ve 442 sayılı Köy Kanunu ile 1924'de teşkilat yasasına kavuşan köylerin mahalli idarelerimiz içindeki ağırlıklarının son sıralara düştüğü, köylerin mevcut nüfus ve dağınık yerleşim yapıları ile mali ve idari yetersizliklerinin rasyonel bir hizmet sağlanmasını sınırladığı, ilçe özel idarelerinin kurulması ile ilgili hazırlık çalışmalarına başlanılamadığı, İller Bankasının yerel yönetimler için bir yatırım ihtisas bankası haline dönüştürülemediği belirtilmiş, mahalli idarelerin yeniden ve kapsamlı bir şekilde düzenlenmesinin, kamu yönetimi reformu ile birlikte yapılacağı, demokratik yapılanma ve bölgesel kalkınmanın temel taşları olan mahalli idarelerin yeni bir yapı ve çalışma düzenine kavuşturularak güçlendirileceği, turizm, çevre, kültür, spor, köy hizmetleri ve sosyal hizmetlerden başlayıp plan dönemi boyunca diğer sektörlere de yaygınlaştırılacak şekilde merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin il özel idarelerinden başlanmak üzere mahalli idarelerin yetki ve sorumluluğuna bırakılacağı, birden çok mahalli idareyi ilgilendiren hizmetlerin karşılanmasını sağlamak üzere mahalli idare birliklerinin destekleneceği, köy, belediye ve il özel

idaresinin yeniden teşkilatlandırılacağı, bu kapsamda büyükşehir belediyesi uygulamasının gözden geçirileceği, il içindeki mahalli idare birimleri arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak yerel kamu hizmetlerini daha verimli hale getirecek, kamu tüzel kişiliğine sahip İl Yerel Yönetiminin kurulacağı, İl Yerel Yönetiminin görevlerini ilçe düzeyinde örgütleyen kamu tüzel kişiliğine sahip İlçe Yerel Yönetiminin oluşturulacağı, yeni İl Yerel Yönetim modelinin uygulamaya geçirilmesiyle, büyükşehir belediye modelinin gözden geçirileceği, İller Bankasının, özerk ve gerçek bankacılık kurallarını uygulayacak, ihtisaslaşmış bir yatırım bankası niteliğine kavuşturulacağı, il, ilçe ve belediye kurulması için kriterlerin hizmetin götürülmesinde optimum büyüklüğü sağlayacak şekilde belirleneceği, mahalli idarelerin etkinlik ve verimliliğinin ölçümünü ve denetimini kolaylaştırmak amacıyla mahalli idarelerle ilgili verilerin düzenli, sağlıklı ve belli standartlara dayalı olarak toplanmasını sağlayıcı bilgi bankasının oluşturulacağı bu amaçlar doğrultusunda ise, merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımının temel esaslarını belirleyen çerçeve kanunun çıkarılmasına yönelik çalışmaların plan döneminin ilk yılında tamamlanacağı, değişik hizmet bakanlıklarına ve birimlerine dağılmış olan görev ve yetkilerin yerine getirileceği bir koordinasyon bakanlığının teşkilat ve görev kanununun çıkarılacağı, mahalli idarelerin yetki ve görev esaslarını belirleyen çerçeve kanun ve idari ve mali özerkliğe sahip mahalli idare yönetim modeli doğrultusunda, mahalli idarelerin teşkilat, görev ve gelirleriyle ilgili olarak; 442 sayılı Köy Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve 4759 sayılı İller Bankası Genel Müdürlüğünün Kuruluş Kanunu'nda gerekli düzenlemelerin yapılacağı²⁶¹ ifade edilmiştir.

²⁶¹ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s. 124-133.

2.3.1.2. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Hedefleri

Sekizinci Beş Yıllık (2000-2005) Kalkınma Planı, 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kanun gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 27.6.2000 tarihli 119. birleşiminde onaylanmıştır.

Planın “kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması” başlığı ile düzenlenen dokuzuncu bölümünde, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak mevcut durum şu şekilde ifade edilmiştir:²⁶²

1. Kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacı devam etmektedir.
2. Bilim ve teknolojideki hızlı gelişmeler, kamu yönetiminin merkezi ve yerel düzeydeki örgütlenmesi ve işleyişinde değişimi zorunlu kılmaktadır.
3. Merkezi yönetimin görevlerindeki oransal artış, sistemin birçok noktada tıkanmasına yol açmaktadır.
4. Halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi ve devletin teşkilat yapısının fonksiyonel hale getirilmesi önemini muhafaza etmektedir.
5. Kamu kesiminde ücret adaletsizliği devam etmekte ve adaletsizliği doğuran şartlar ortadan kaldırılamamıştır.
6. Mevcut yapı, kamu kurumlarının değişen koşullara uyum sağlamasını, vatandaş taleplerine duyarlı olmasını zorlaştırmaktadır.
7. Kamu sektöründe görev alanlarının net belirlenmemiş olması, kamu görevlilerinin takdir hakkı ve inisiyatif kullanmalarını sınırlamaktadır.
8. Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında hizmet sunarken alınan bağışlar, kamu gelirlerinde azalmaya ve vatandaşlar arasında hoşnutsuzluğa yol açmaktadır.

Planda kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik amaç, ilkeler ve politikalar ise şu şekilde belirlenmiştir:²⁶³

1. Demokratik devlet yönetimini, sosyal adaleti, değişim ve gelişimi gözetken ve ihtiyaçlara göre esnek ve hızlı bir işleyiş yapısı ile kaliteli mal ve hizmet sunumu anlayışına sahip bir kamu yönetim sisteminin yerleştirilmesi temel amaçlardır.
2. Kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaş memnuniyeti esas alınarak kamu yönetiminin etkinliğini ve halk nezdinde güvenilirliğini geliştirmek esas olacaktır.

²⁶² DPT, *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s. 191.

²⁶³ DPT, *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s. 192.

3. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi, kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır.

4. Personel rejimi konusunda, norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması, ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmesi, sendikal hakların geliştirilmesi esas alınacaktır.

5. Tüm kamu kuruluşlarının norm kadroları tespit edilerek, kadro veya pozisyon ihdasları buna göre yapılacaktır. Bu bağlamda, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname gözden geçirilerek, yukarıda belirtilen kıstaslara uygun şekilde yeniden düzenlenmesi sağlanacaktır.

6. Anayasanın 128. maddesinde yer alan memurlar ve diğer kamu görevlileri ifadesine açıklık getirilerek, memur, kamu görevlisi ve işçi tanımına açıklık getirilmesi, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ücret dengesizliğinin giderilmesi sağlanacaktır.

7. Taşra yönetiminin 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yer alan il sistemine ve yetki genişliği ilkesine göre örgütlenmesi sağlanarak, hizmet gerekleri bakımından zorunluluk taşıyanlar dışındaki bölge teşkilatları kaldırılacaktır.

8. Yurtdışı teşkilatları yeniden düzenlenerek, işlevi kalmamış birimler kaldırılacak, kalan birimlerdeki gereksiz kadrolar iptal edilecektir. Yurtdışı teşkilatlarında görevlendirilecek personelin seçimi nesnel koşullara bağlanacaktır.

9. Araştırma-Planlama-Koordinasyon birimlerinin yeniden düzenlenerek, teknik kapasitesi yüksek personel ve teknoloji donanımlı birimler şeklinde örgütlenmeleri sağlanacaktır.

10. Kurum içerisinde düzenli ve süratli bilgi akışı ile işlemlerde basitliğin sağlanabilmesi ve kırtasiyeciliği önleme amacıyla her kurumda elektronik bilgi yönetimine önem verilecektir.

11. Performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çeşitli çağdaş yönetim tekniklerinden ve yaklaşımlardan yararlanılarak toplam yönetim kalitesinin artırılması sağlanacaktır.

12. Kamu hizmetinin sunumunda kamu görevlilerinin kurmuş oldukları vakıfların devreye girmesine son verilecektir.

2.3.1.3. Dokuzuncu Kalkınma Planı Hedefleri

Dokuzuncu Kalkınma Planı, 1 Temmuz 2006 tarih ve 26215 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Yüksek Planlama Kurulu’nun 12.10.2006 tarihli ve 2006/80 sayılı Raporu ile Bakanlar Kurulu’na sunulan Dokuzuncu Kalkınma Planı, Bakanlar Kurulu’nun 16.10.2006 tarih ve 2006/11105 sayılı kararıyla kararlaştırılmıştır. TBMM tarafından 28 Haziran 2006 tarihinde kabul edilen Plan 2007-2013 yıllarını kapsamaktadır. 28 Nisan 2005 tarihinde 5339 sayılı Kanun ile 2005 yılı sonunda tamamlanan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planının ardından, hazırlanacak yeni Planın Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması bir yıl ertelenmiş ve Dokuzuncu Kalkınma Planının dönemi AB mali takvimi dikkate alınarak 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde 7 yıl olarak belirlenmiştir.

Giriş bölümünde Planın, değişimin çok boyutlu ve hızlı bir şekilde yaşandığı, rekabetin yoğunlaştığı ve belirsizliklerin arttığı, küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsatların ve risklerin arttığı bir dönemde, Türkiye’nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştireceği dönüşümleri ortaya koyan temel politika dokümanı olduğu ifade edilmiş ve bu kapsamda Dokuzuncu Kalkınma Planının, *“İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye”* vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) çerçevesinde hazırlandığı vurgulanmıştır.²⁶⁴

²⁶⁴ DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, s. 1.

Kamu hizmetlerinde kalitenin ve etkinliğin artırılması, Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde ekonomik büyümenin ve sosyal kalkınmanın istikrarlı bir yapıda sürdürülmesi ve plan vizyonunun gerçekleşmesi yolunda gelişme eksenleri olarak tespit edilen beş ana stratejik amaçtan biri olarak belirlenmiştir.²⁶⁵

2007-2013 dönemine ilişkin uluslararası gelişmeler ve temel eğilimler doğrultusunda, Türkiye ekonomisine ilişkin geçmiş dönemdeki gelişmeler ile mevcut ekonomik ve sosyal gelişmeler dikkate alınarak hazırlanan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın vizyonu, *“istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye”* olarak belirlenmiş ve kamusal hizmet sunumunda; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyeti bu vizyona ulaşılırken temel alınacak ilkeler arasında sayılmıştır.²⁶⁶

Planın, “yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişmenin sağlanması, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması” başlığı altında; yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında Düzey 2 bölgeleri esas alınarak hazırlanan Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2006 yılında yürürlüğe girdiği, VIII. Plan döneminde yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunları ile yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumluluklarının artırıldığı, bu gelişme ile, başta az gelişmiş bölgelerdeki yerel yönetimler olmak üzere, bütün yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve kaynaklarının artırılması ihtiyacının daha da önem kazandığı ifade edilmiştir.²⁶⁷

“Kırsal kesimde kalkınmanın sağlanması” başlığı altında ise yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün iskanla ilgili görevlerinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığına, köylere ilişkin diğer görevlerinin ise İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde ise il özel idarelerine devredildiği, buna paralel olarak, 2005 ve 2006 yıllarında köy altyapılarının iyileştirilmesi amacıyla il özel idareleri ile mahalli idare birliklerine doğrudan kaynak

²⁶⁵ DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, s. 2.

²⁶⁶ DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, s. 3.

²⁶⁷ DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, s. 47-48.

tahsis edildiği ve Köylerin Altyapısını Destekleme Projesinin (KÖYDES) uygulamaya konulduğu ifade edilmiştir.²⁶⁸

Planın 5.6. bölümünde “kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması” konusu ele alınmış ve bu kapsamda; kamu yönetiminde merkezi bir yapıya sahip olan ülkemizde, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin etkin yönetimini sağlamak üzere kamu yönetiminin yurttaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilen; esneklik, saydamlık, katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, öngörülebilirlik gibi kavramları öne çıkaran çağdaş bir anlayışa, yapıya ve işleyişe kavuşturulmasının bir gereklilik halini aldığı, demokratik ve saydam bir yönetimin gereği olarak eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak vatandaşların kamunun ürettiği bilgilere erişimini sağlamak amacıyla Bilgi Edinme Hakkı Kanununun çıkarıldığı, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’la, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verilebilirlik, kamu yararını gözetme gibi, davranış ilkelerinin belirlendiği ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kurulduğu, Avrupa Konseyi’nin yolsuzlukla mücadelele yönelik sözleşmelerinin onaylandığı, uygulamayı denetlemekle görevli Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubuna (GRECO) üye olunduğu, ayrıca, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’nin onaylanmasının kanunla uygun bulunduğu ve OECD Sözleşmesine uyum sağlamak üzere Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun çıkartıldığı ifade edilmiştir.²⁶⁹

Bu bölümde kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması; 1) kurumlar arası yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi, 2) politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması, 3) kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi, 4) e-Devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi, 5) adalet sisteminin iyileştirilmesi, 6) güvenlik hizmetlerinin etkinleştirilmesi başlıkları altında ele alınmıştır.

“Kurumlar arası yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi” başlığı altında; VIII. Plan döneminde devletin kurumsal yapısına yönelik önemli düzenlemeler gerçekleştirildiği vurgulanmış, Başbakanlığın yüklenmiş olduğu icrai fonksiyonlarından

²⁶⁸ DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, s. 49.

²⁶⁹ DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, s. 49.

arındırılarak asli görevine döndürülmesi ve örgütsel yapısının küçültülmesi amacıyla, Başbakanlığa bağlı olan ve Başbakanlıkla ilgili bulunan kurum ve kuruluşların sayısının azaltıldığı, Kültür Bakanlığı'nın Turizm Bakanlığı ile, Çevre Bakanlığı'nın ise Orman Bakanlığı ile birleştirildiği ve 36 olan bakanlık sayısının 23'e indirildiği, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile Konut Müsteşarlığı'nın kapatıldığı, gıdaların üretimi, tüketimi ve denetlenmesi alanlarında kurumlar arasında yetki ve görev karmaşasının giderilerek, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın tek yetkili kılındığı, başta afet yönetimi olmak üzere bazı sektörel ve tematik alanlarda kamu kurum ve kuruluşları arasında yetki ve görev karmaşasına rastlandığı, devletin değişen rolüne uygun olarak, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve işlevlerinin gözden geçirilerek kurumların, asli görevlerini yerine getirmelerinin sağlanacağı bir yapıya kavuşturulmasını temin etmek üzere Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi Raporu hazırlandığı, bu raporda kamu kurum ve kuruluşları arasındaki yetki ve görev mükerrerliklerin tespit edilerek, "belirli işlevleri hangi kurumların yerine getirmesi gerektiği" doğrultusunda önerilerde bulunulduğu, Türkiye'de son yıllarda kurumlar kurulurken, bu kurumların yapacakları görevleri daha önce yerine getiren bakanlıkların ilgili birimlerinin veya görevlerinin yeniden düzenlenmediği, kurulan kurumlara verilen görevlerin, aynı zamanda daha önceden bu görevleri yerine getiren bakanlıkların ilgili birimlerinin görevleri arasında yer almaya devam etmekte olduğu, birden fazla kurum veya kuruluşun faaliyet gösterdiği sektörlerde genel bir koordinasyon sorunu ve işbirliği yetersizliğinin gözlemlendiği, son yıllarda merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, kaynak paylaşımı ve hizmet ilişkilerinin düzenlenmesi amacıyla gerçekleştirilen yasal düzenlemelere rağmen, yerel yönetimlerle ilgili idari, mali ve personel sorunlarının devam etmekte olduğu, bunun yanı sıra, söz konusu düzenlemeler çerçevesinde ülke genelinde belirli bir hizmet seviyesine ulaşmak için merkezi idarece gerekli standartların belirlenmesi ve bu standartlara uyumun denetimine yönelik ihtiyacın sürdüğü²⁷⁰ ifade edilmiştir.

"Politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması" başlığı altında ise; kamu yönetiminde ve kamu mali yönetiminde başlatılan kapsamlı reformların, kamu idarelerine güvenin güçlendirilmesi, mali etkinliğin sağlanması ve kuruluşların etkili kamu hizmeti sunmalarına odaklandığı vurgulanarak bu çerçevede, kamu kaynaklarının

²⁷⁰ DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, s. 50.

öncelikli kamu hizmetlerine tahsisini, bu kaynakların etkin, etkili ve ekonomik bir şekilde kullanılmasını ve kamu idarelerine bütçeleme sürecinde daha fazla yetki verilmesini kapsayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun çıkarıldığı, son yıllarda yerel yönetimlere ilişkin gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle, 5018 sayılı Kanun ile getirilen esaslara uyum sağlandığı, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamasına yardımcı olacak kılavuzların hazırlandığı, seçilmiş kamu kuruluşlarında stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme pilot çalışmalarına 2004 yılında başlanılmış olup sekiz kamu kuruluşunda yürütülen stratejik planlama çalışmalarının altı kuruluştaki tamamlandığı, pilot uygulamalardan elde edilen bilgi ve tecrübeler doğrultusunda kılavuzların güncelleştirilmesi ve geliştirilmesi çalışmalarının tamamlanma aşamasına gelmiş olduğu, stratejik planlama uygulamasının kamu idarelerine aşamalı bir geçiş programı dahilinde yaygınlaştırılmasının benimsendiği, bahse konu geçiş programının veriye ve bilgiye dayanan bir temelde oluşturulmasına yönelik olarak kamu kuruluşlarında yönetim süreçleri, yönetim kalitesi ve kurumsal kapasiteyi tespit etmek üzere 2005 yılında Stratejik Yönetim Araştırmasının yapıldığı, kamu idarelerinde stratejik yönetim anlayışının hayata geçirilmesine yönelik örgütlenmenin oluşturulması amacıyla 2005 yılı sonunda strateji geliştirme birimlerinin kurulduğu, ikincil mevzuat düzenlemelerinin bir kısmının tamamlandığı²⁷¹ ifade edilmiştir.

Planın “kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi” başlıklı alt bölümünde; kamu personelinin yetkin bir seviyeye ulaştırılması için kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir insan kaynakları planlamasının yapılamadığı, kamu personelinin yeterli hizmet içi eğitime tabi tutulmamasının, kamu çalışanlarının işlerini verimli bir şekilde yürütecek bilgi ve beceriye kavuşmasını engellediği, kamu kesiminde görevde yükselme konusunun mevzuatta açık ve yeterli şekilde tanımlanmamış olması, etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmaması ve ücret dengesizliğinin kamu çalışanlarının kendilerini geliştirmesini olumsuz yönde etkilediği, kamu personelinin kurum ve kuruluşları arasında dengesiz dağılımı ve personel yetersizliği sorunlarının göze çarptığı, kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına tam olarak geçilmemiş olmasının kamu hizmetlerinin gerektirdiği personel sayısının ve personelde aranacak niteliklerin bilinmemesine yol açtığı, söz

²⁷¹ DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, s. 50-51.

konusu sorunlara çözüm getirmek amacıyla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yerini almak üzere yeni bir kanun çıkarılması yönünde yapılan çalışmaların sürdürüldüğü²⁷² ifade edilmiştir.

Planda “e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi” ile ilgili olarak; kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen münferit e-devlet çalışmalarının, 2003 yılında başlatılan “e-Dönüşüm Türkiye” Projesi ile tek çatı altında toplandığı ve bütünlük içerisinde yürütülmeye başlandığı, proje kapsamında hazırlanan ve ilki 2003-2004 dönemini, diğeri ise 2005 yılını kapsayan eylem planlarında, elektronik ortamda etkin bilgi paylaşımının sağlanması ve hukuki altyapının oluşturulmasına özel önem verildiği, e-imza ve bilgi edinme hakkına ilişkin hususları düzenleyen yasaların hayata geçirildiği, MERNİS Projesi ile tek numaraya dayalı olarak vatandaş kimlik bilgilerinin tutulduğu bilgi sisteminin oluşturulduğu ve bu bilgilerin diğer kamu kurumları ile paylaşılmaya başlandığı, vergi ve gümrük işlemlerinin büyük ölçüde elektronik ortamda sunulduğu ve kullanımının yaygınlaştığı, Ulusal Yargı Ağı Projesi ve sosyal sigorta işlemlerini içeren e-bildirge uygulamalarının hayata geçirildiği, bütçe hazırlık ve işleyiş sürecini destekleyen Bütçe Yönetim Enformasyon Sisteminin kamu idareleri tarafından etkin olarak uygulanmakta olduğu, kamuda e-imza kullanımı için yasal ve idari altyapının oluşturulduğu ve uygulamanın başlatıldığı, 2005 yılında başlatılan vatandaşa tek noktadan bütünleşik hizmet sunumuna yönelik e-devlet kapısı çalışmalarının ise devam ettiği, Türkiye’de AB’nin kabul ettiği 20 temel kamu hizmetinin 12’sinin elektronik kanallardan çeşitli seviyelerde sunulmakta olduğu, 2005 yılı itibarıyla, Türkiye’nin 20 temel kamu hizmetini elektronik ortamda sunum seviyesi yüzde 53 iken, AB-25 ortalamasının yüzde 65 olduğu²⁷³ ifade edilmiştir.

Planda; kırsal kesimde kalkınmanın sağlanması, kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması, kurumlar arası yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi, politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması, kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi, e-Devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi ile ilgili konularda kamuda yeniden yapılanma hedefleri şu şekilde ifade edilmiştir: ²⁷⁴

²⁷² DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, s. 51.

²⁷³ DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, s. 51-52.

²⁷⁴ DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, s. 94-97.

1. Yerel yönetimlerin sundukları hizmetler için ülke çapında asgari hizmet standartları belirlenecek, standartlara uygunluk denetimi merkezi idare tarafından yapılacaktır.

2. Başta il özel idareleri olmak üzere, yerel yönetimler ile birliklerinin kırsal kalkınma konusundaki etkinliğini artırmak için teknik, mali ve kurumsal kapasiteleri güçlendirilecektir.

3. Kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve işlevleri gözden geçirilerek bu alandaki mükerrerlikler giderilecek, kurum ve kuruluşların politika oluşturma, maliyetlendirme ve uygulama kapasiteleri artırılacak, insan kaynakları geliştirilecek, kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden etkin şekilde faydalanılacak, adalet ve güvenlik hizmetlerinin etkili bir biçimde sunulması sağlanacaktır.

4. Yönetim sistemi iyi yönetim yaklaşımı çerçevesinde yeniden yapılandırılacaktır. Merkezi yönetim bünyesindeki kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunları görev ve yetki çatışmalarını önleyecek şekilde yeniden düzenlenecektir. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının asli görevlerini yerine getirebilmeleri için görev ve yetkileri ile teşkilat yapıları arasında uyum sağlanacaktır.

5. Kamu kurum ve kuruluşlarının işlem ve eylemlerinde uyacakları usul ve esasları içeren yasal düzenleme gerçekleştirilecektir.

6. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda getirilen ilkeler dikkate alınarak sağlanacaktır. Ancak, yetki ve görev aktarımı yapılmadan önce yerel yönetimleri yönetsel ve mali açıdan güçlendirecek önlemler alınacaktır.

7. Belediyelerin kurulması objektif ölçütlere bağlanacaktır. Sadece bu ölçütlere uyan yerleşim yerleri belediye olarak kabul edilecektir.

8. Kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik yönetime geçiş değişim yönetimi yaklaşımıyla Plan döneminde tamamlanacaktır.

9. Kamu yönetiminde politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılmasına yönelik reformlar arasında uyumun güçlendirilmesi amacıyla, reformun yönetimi konusunda ortak akıl ve vizyon geliştirilecek ve geçiş dönemi planlanacaktır. Politika oluşturulması ve uygulanmasında plan hiyerarşisi gereğince, temel referans noktası olarak üst politika metinlerinin işlevselliği artırılacaktır. Kalkınma planı, ulusal, bölgesel ve sektörel plan, program ve stratejiler arasında uyum ve ilişki güçlendirilecek; kamu idarelerinin stratejik planları ile üst politika metinleri arasında etkileşim ve bağlantı sağlanacaktır.

10. Kamu idarelerinde yönetim kalitesinin geliştirilmesi için yönetim kararlarının orta ve uzun vadeli bakış açısı ile şekillendirilmesi, amaç ve hedeflere dayalı, sonuç odaklı yönetim anlayışının ve bütçeleme geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin arzında yararlanıcı

taleplerine duyarlılığın artırılması, katılımcılık ve hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesini temin etmek üzere Plan döneminde tüm kamu idareleri stratejik planlarını hazırlayarak uygulamaya koyacaklardır. Bu süreç kuruluş bazında takvimlendirilecektir.

11. Politika oluşturma sürecinin rasyonelleştirilmesini ve politikaların veriye ve bilgiye dayandırılmasını teminen nitel ve nicel veri yönetimi geliştirilecektir. Gerek politika oluşturma gerekse maliyetlendirme süreçlerinde sayısal, kurgusal ve analitik yöntemlerden yararlanılacaktır.

12. Kamu idarelerinin uygulayacakları politikaların maliyeti, etkilediği kesimler ve fırsat maliyeti göz önüne alınarak, bütçenin, uygulanacak politikaların maliyetini ve kamu idarelerinin performansını gösterecek bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır. Kamu kaynakları performans programlarına uygun olarak tahsis edilecektir. Kamu idarelerinde performans kültürünün oluşturulması çerçevesinde ölçme, izleme ve değerlendirme süreçleri geliştirilecektir.

13. Kamu idarelerinde mevcut idari ve beşeri kapasite nitelik ve nicelik olarak stratejik yönetim anlayışı doğrultusunda geliştirilecek, yönetim kültürünün yeni yapıya uyulanmasına dönük programlar düzenlenecektir.

14. Kamu personelinin kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasında dengesiz dağılımı önlenecek, bu amaçla norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılarak gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı sağlanacaktır.

15. Kamu kurum ve kuruluşlarında tüm çalışanların yetkin bir seviyeye ulaştırılması ve değişen koşullara uyum sağlaması için etkili bir insan kaynakları planlaması yapılacaktır. Bu kapsamda hazırlanacak programlar ile çalışanlar sürekli bir şekilde eğitim, öğretim ve geliştirme süreçlerinden geçirilerek, işlerini verimli bir şekilde yürütecek gerekli bilgi ve beceriye kavuşturulacaktır.

16. Personel değerlendirme sistemi gözden geçirilecek, personel performansını objektif ve saydam biçimde ölçmeyi sağlayacak standartlar, görevlerin özellikleri de dikkate alınarak geliştirilecek ve uygulanacaktır.

17. Kamu personelinin uymaları gereken mesleki etik kurallarını ayrıntılı olarak gösteren yasal düzenlemeler yapılacaktır.

18. Kamu personelinin bilgi ve iletişim teknolojileri farkındalığı ve yetkinliği geliştirilecektir.

19. Uzman kamu personelinin bilgi birikimi ve tecrübelerinden azami seviyede faydalanılarak etkinlik ve verimliliğin artırılması amacıyla, farklı kurum ve kuruluşlarda görevlendirilmelerine imkan tanıyacak esnek çalışma modelleri benimsenecek, ilgili mevzuat düzenlemeleri gerçekleştirilecektir.

20. Kamu hizmetleri; iş süreçleri, vatandaş ve iş dünyasının ihtiyaçları doğrultusunda yeniden tasarlanacak ve bilgi ve iletişim teknolojilerinden en üst düzeyde faydalanılarak, etkin, şeffaf, sürekli, güvenilir, tek kapıdan ve farklı platformlardan bütünlük şeklinde sunulacaktır.

21. e-Devlet, kamunun yeniden yapılandırılmasında etkin bir araç olarak kullanılacak, yerel yönetimler de dahil olmak üzere, esnek, kaliteli, etkili, hızlı ve birlikte çalışabilir nitelikte hizmet sunabilen, iyi yönetim ilkelerinin benimsendiği kamu yönetimi yapısının oluşmasına destek olunacaktır. Bu kapsamda; mevcut kurumsal yapılar, e-devlet oluşumuna uygunlukları bakımından değerlendirilecek ve güçlendirilecektir.

22. Kamu hizmet sunumunda temel bilgi altyapılarının oluşturulması sağlanacak; bu kapsamda gerçek kişilerde olduğu gibi tüzel kişiler için de tek numaraya dayalı bilgi sistemi ile adres ve gayrimenkul bilgi sistemleri geliştirilecektir. Gerçek ve tüzel kişilere ait temel bilgilerin ortak veri tabanlarından, belirli yetki ve sorumluluk ilkeleri çerçevesinde, ilgili kamu kuruluşları arasında elektronik ortamda etkin paylaşımı sağlanacaktır. e-Devlet hizmetlerinin gerektirdiği kurumlar arası bilgi paylaşımında, kişisel bilgilerin mahremiyeti ilkesinin gözetilmesi esas olacaktır.

23. Kullanımı yoğun ve getirisi yüksek hizmetlere ilişkin e-devlet yatırımlarına öncelik verilecektir. Kamu bilgi teknolojileri yatırımlarında belirlenen ortak standartlar ve bu teknolojilerin bilgi paylaşımında sağladığı olanaklarla gerçekleştirilecek ortak hizmet sunumuyla mükerrer yatırımlar önlenecek ve kamu kaynaklarının etkin kullanımı sağlanacaktır. Kimlik belirleme, elektronik ödeme ve benzeri ortak işlemler tek kapıdan yürütülerek, hizmetlere erişim kolaylaşacak ve iş süreçleri hızlanacaktır.

24. Bilgi güvenliğinin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler yapılacak, güvenli kamu ağı oluşturulacak ve olağanüstü durum merkezi kurulacaktır.

25. Kamuda e-imza kullanımı yaygınlaştırılacaktır.

26. Yerel yönetimlerce elektronik ortamda sunulan hizmetler geliştirilecek, bunlara ilişkin standartlar oluşturulacak ve veri paylaşımı sağlanacaktır. Bu hizmetlerin sunumunda sinerji fırsatları ortaya çıkarılacak, bilgi ve iletişim teknolojilerinin sağladığı imkanlardan faydalanılarak halkın yönetime etkin katılımı için ortam sağlanacaktır.

27. AB'nin elektronik kamu hizmetleri sunumunun geliştirilmesine ilişkin program ve girişimleri yakından izlenecek, belirlenen hedeflere uyum için gerekli tedbirler alınacaktır”.

2.3.1.4. Onuncu Kalkınma Planı Hedefleri

Resmi hazırlık süreci 5 Haziran 2012 tarihli Başbakanlık Genelgesiyle başlatılan ve 2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı, Yüksek Planlama Kurulu ve Bakanlar Kurulu onaylarının ardından 2 Temmuz 2013'te Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiştir.

Ayrıca, Planın hazırlık sürecinde katılımcılığa büyük önem verilmiştir. Bu çerçevede, planın katılımcılık boyutunun esas bölümünü teşkil eden 46 adet özel ihtisas komisyonu ve 20 adet çalışma grubu kurulmuştur.²⁷⁵

Ayrıca, 2023 hedeflerine ve Onuncu Kalkınma Planının amaçlarına ulaşılabilmesi açısından önem taşıyan, temel yapısal sorunlara çözüm olarak dönüşüm sürecine katkıda bulunacak kritik reform alanları için 25 adet “Öncelikli Dönüşüm Programı”na Planda yer verilmiştir. Kurumlar arası etkin koordinasyon ve sorumluluk gerektiren bu programlar, Onuncu Kalkınma Planında ortaya konulan politikaların etkin bir şekilde uygulamaya geçirilmesi açısından önemli bir işlev görecektir.²⁷⁶

Planın 111. ve 112. paragrafında; kamu hizmetlerinin etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla, bakanlıklar arasındaki görev ve yetki dağılımı yeniden belirlenerek bazı yeni bakanlıkların kurulduğu, bazı bakanlıkların kaldırıldığı, kamu kurum ve kuruluşlarının bağlılık ve ilgileri yeniden düzenlenerek Başbakanlığa bağlı kurum ve kuruluşların sayısının azaltıldığı, bazı kurumların bakanlıkların ana hizmet birimleri haline dönüştürüldüğü, kamu idarelerinde politika geliştirme, programlama, bütçeleme kapasitesini güçlendirmeye ve hesap verebilirlik ile mali saydamlığı sağlamaya yönelik temel bir araç olarak benimsenen stratejik yönetime geçiş sürecinin yaygınlaştırıldığı, hesap verebilirliği güçlendirmek amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulduğu, Sayıştay’ın denetim alanının tüm kamu kaynaklarını kapsayacak şekilde genişletildiği, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, mahalli hizmetlerin sunumunda daha etkili bir koordinasyon sağlanması ve ölçek ekonomisinden faydalanılması amacıyla nüfusu 750 binin üzerinde bulunan illerde, il sınırları esas alınarak büyükşehir belediyelerinin kurulduğu, bu düzenlemeyle büyükşehir belediye sayısının 30’a ulaşacağı ve Türkiye yüzölçümünün yüzde 51’inin, nüfusun ise yüzde 77’sinin büyükşehir belediyesi kapsamına girmesinin beklendiği²⁷⁷ ifade edilmiştir.

Planın hedefleri ve politikaları arasında belirtilen insan unsurunu güçlendirmek ve daha güçlü ve müreffeh bir toplum yapısına kavuşmak üzere temel hak ve özgürlükler, demokratikleşme, adalet, eğitim, sağlık, istihdam, sosyal güvenlik ve kamu yönetimi alanlarında uyumlu ve bütünleşik politikaların uygulanmasına devam

²⁷⁵ T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı*, s. 3.

²⁷⁶ T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı*, s. 3.

²⁷⁷ T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı*, s. 25-26.

edileceği, nitelikli birey ve güçlü toplum için güçlü bir adalet sistemiyle birlikte daha etkin bir kamu yönetimine ihtiyaç duyulduğu, bu çerçevede bilgi ve iletişim teknolojilerinin getirdiği fırsatları azami ölçüde kullanan, karar alma ve uygulama süreçlerinde esnek, katılımcı, şeffaf ve yeterli kurumsal kapasiteye sahip bir kamu yönetiminin varlığının önemli ve öncelikli olduđu²⁷⁸ vurgulanmıştır.

Planın kamu yönetimi ile ilgili kısmı, kamuda stratejik yönetim başlığı altında ele alınmış ve bu alanda stratejik yönetim döngüsünün temel araçları olan stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarının yaygınlaştırılma sürecinin tamamlandığı ve stratejik yönetim yaklaşımının yerleşmesinde önemli ilerlemeler sağlandığı, stratejik plan hazırlamakla yükümlü merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, nüfusu 50 bin ve üzerinde olan 243 belediye, 81 il özel idaresi ve 15 KİT'in stratejik planlarını ve performans programlarını hazırlayarak uygulamaya koyduğu ve sonuçların faaliyet raporlarıyla izlenmeye başlandığı, henüz stratejik yönetim bağlamında dış denetim uygulamasının gerçekleştirilemediği, kamuda stratejik yönetim sürecinin tüm aşamalarının etkili bir biçimde işleyebilmesi için üst politika belgelerinde yer alan orta vadeli çerçevenin kamu idarelerine somut bir yön verecek şekilde oluşturulması ve stratejik yönetim kapsamında stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu bağlantısının güçlendirilmesi gerektiđi²⁷⁹ ifade edilmiştir.

Planda kamuda stratejik yönetimin amaç ve hedeflerinin; uygulama etkinliğinin artırılması, hesap verebilirlik anlayışının, planlamadan izleme ve değerlendirmeye kadar yönetim döngüsünün tüm aşamalarında hayata geçirilmesi olduğu ve bu amaç doğrultusundaki temel ilkelerin kamu hizmetlerinin hız ve kalitesinin artırılması ile katılımcılık, şeffaflık ve vatandaş memnuniyetinin sağlanması²⁸⁰ olduğu ifade edilmiştir.

Bu hedef ve amaçlara ulaşmak için ise; kamuda stratejik yönetim sürecinin tüm aşamalarının uyum ve bütünlük içerisinde yürütülmesi için sorumlu kurumlar arasındaki koordinasyonun güçlendirileceği, program bütçe sistemine geçileceği ve performans bilgisinin bütçe sürecine entegre edileceği, faaliyet raporlarının performansı yansıtmaya niteliğinin güçlendirileceği iç kontrol sistemleri ve iç denetim uygulamalarının, stratejik

²⁷⁸ T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı*, s. 30.

²⁷⁹ T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı*, s. 56.

²⁸⁰ T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı*, s. 56.

yönetimin etkinliğini artıracak bir biçimde tüm kamu idarelerinde hayata geçirilmesinin sağlanacağı, stratejik yönetim döngüsüne uygun olarak Sayıştay tarafından performans denetiminin yapılacağı, kamu idarelerindeki strateji geliştirme birimlerinin nitelik ve nicelik yönünden güçlendirileceği, stratejik yönetime ilişkin mevzuat, kılavuz ve rehberlerin bütüncül bir anlayışla gözden geçirilerek güncelleneceği²⁸¹ vurgulanmıştır.

Planda kamuda insan kaynakları ile ilgili olarak; toplu sözleşme hakkı, iyileştirilmiş izin hakkı, sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı gibi alanlarda ilerlemeler sağlandığı, sicil sisteminin kaldırılarak yerine personel bilgi sisteminin getirildiği, özel sektörden kamu sektörüne geçişin kolaylaştırıldığı ancak, kamuda istihdam farklılığı, liyakata dayalı objektif işe alma ve terfi sistemi, kısmi zamanlı çalışma, performans değerlendirme gibi konularda mesafe kat edilemediği vurgulanmış, bu alandaki amaç ve hedefler; işe alımdan emekliliğe kadar bütün süreçlerde hizmet kalitesi ve personel verimliliğinin yükseltilmesi, kamu personelinin bilgi ve beceri düzeyinin artırılması, kamu insan kaynakları süreçlerinde liyakatin temel alınması, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması ve işlevsel bir performans değerlendirme sisteminin geliştirilmesi olarak belirtilmiş, bu amaçlara ulaşmak için geliştirilecek politikalarla hizmet kalitesi ve personel verimliliğini yükseltecek bir insan kaynağı yönetim modelinin oluşturulacağı, işe alım ve terfi sürecinin liyakat, şeffaflık, nesnellik, kurallılık temelinde iyileştirileceği²⁸² ifade edilmiştir.

Planda e-devlet uygulamaları da ayrıca ele alınmış ve e-devlet uygulama ve hizmetleriyle kamu kesiminde etkinlik ve verimlilik artışı sağlandığı, şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir kamu yönetimi oluşturulması sürecinde ilerleme kaydedildiği, etkin, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir kamu yönetimine katkı sağlamak üzere; dezavantajlı kesimler de dahil kullanıcı ihtiyaçlarına göre tasarlanmış hizmetlerin, kişisel bilgi mahremiyeti ve bilgi güvenliği sağlanarak, çeşitli platformlardan, kullanıcı odaklı, birlikte işler, bütünleşik ve güvenilir şekilde sunulacağı bir e-devlet yapısı oluşturulmasının temel amaç olduğu²⁸³ ifade edilmiştir.

Bu amaç ve hedeflere ulaşmak için ise; e-devlet çalışmalarının etkin kamu yönetimi bakış açısıyla yürütülerek kurumlar üstü ve kurumlar arası düzeyde güçlü bir yönetim ve koordinasyon yapısına kavuşturulacağı, e-devlet hizmet sunumunda ihtiyaç

²⁸¹ T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı*, s. 57.

²⁸² T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı*, s. 60.

²⁸³ T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı*, s. 60.

duyulan temel bilgi sistemlerinin tamamlanacağı, mahalli idareler de dahil olmak üzere kamuda ortak uygulamaların yaygınlaştırılacağı, kamu kurumları arasındaki resmi yazışmaların elektronik ortamda yapılmasına imkan tanıyan e-Yazışma Projesinin yaygınlaştırılacağı, kamu kurumlarına ait bilgi sistemlerinin birlikte işlerliğinin sağlanacağı, kamu kurumlarının e-devlet projesi hazırlama ve yönetme kapasitelerinin geliştirileceği, bilgi işlem birimlerindeki insan kaynağının güçlendireceği²⁸⁴ belirtilmiştir.

Planda mahalli idarelerle ilgili yapılan durum analizinde; Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde ölçek ekonomilerinden faydalanılarak hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseltilmesi amacıyla belediye sayılarının azaltıldığı, belediye yönetiminde yaşayan nüfusun her geçen yıl arttığı, 2012 ve 2013 yıllarında yapılan düzenlemelerle büyükşehir belediye sayısının 30'a yükseldiği, büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları ile bütünleştirilmekte olduğu, büyükşehirlerdeki il özel idareleri ile büyükşehir sınırları içerisindeki belde belediyeleri ve köylerin kaldırılacağı, 2011 yılı ADNKS (Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi) sonuçlarına göre büyükşehir belediyesi dışındaki illerde nüfusu 2 binin altındaki belediyelerin köye dönüştürülmekte ve genel bütçeden belediyelere aktarılan payların yeniden düzenlenmekte olduğu, 2014 yılı mahalli idare seçimleri sonrasında toplam belediye sayısının 1.395'e düşmesi ve toplam nüfusun yüzde 90'ından fazlasının belediye sınırları içerisinde kalmasının beklendiği, 2008 yılında yapılan düzenlemeyle mahalli idarelere merkezi bütçeden aktarılabilecek payların oranları ve dağıtım esaslarının değiştirildiği, nüfus kriterinin yanı sıra gelişmişlik endeksi ile özel idareler için illerin yüzölçümü, köy sayısı, kırsal alan nüfusu gibi yeni kriterlerin eklendiği ve böylece belediyeler ve il özel idarelerinin genel bütçe vergi paylarında artış sağlandığı, Plan döneminde KÖYDES (Köylerin Altyapısının Desteklenmesi), BELDES (Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi) ve SUKAP (Belediyelerin Su ve Kanalizasyon Altyapı Projesi) gibi projeler kapsamında kırsal altyapı ve orta-küçük ölçekli belediyelerin altyapı yatırımlarının desteklendiği, sürdürülebilir şehirler yaklaşımı çerçevesinde, mahalli idarelerin desteklenmesi

²⁸⁴ T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı*, s. 61.

gerektiği, kalkınma konusunda artan yetki ve sorumlulukları ile genişleyen hizmet alanlarının, kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi ihtiyacını artırdıđı²⁸⁵ ifade edilmiştir.

Planda mahalli idarelerle ilgili temel amacın, mahalli idarelerin daha etkin, hızlı ve nitelikli hizmet sunabilen, katılımcı, şeffaf, çevreye duyarlı, dezavantajlı kesimlerin ihtiyaçlarını gözeten ve mali sürdürülebilirliği sağlamış bir yapıya kavuşturulması, ana hedefin ise, vatandaşlara sunulan hizmetlerden duyulan memnuniyeti en üst düzeye çıkarmak²⁸⁶ olduğu ifade edilmiştir.

Bu amaç ve hedeflere ulaşmak için izlenecek başlıca politikalar; başta yeni kurulan büyükşehir belediyeleri olmak üzere mahalli idarelerde çalışan personelin uzmanlaşma düzeyinin yükseltilmesi, büyükşehir belediyelerinin genişleyen hizmet alanları ve farklılaşan görev ve sorumluluklarıyla uyumlu düzenlemeler yapılması, su ve kanalizasyon idarelerinin hukuki ve kurumsal yapısının yeniden düzenlenmesi, mahalli idarelerin hesap verebilirliklerinin güçlendirilmesi, mahalli idarelerin öz gelirlerinin artırılması, mahalli idarelerin hizmet standartlarını uygulaması konusunda merkezi yönetimin etkili denetiminin sağlanması, köy yönetimlerinin güçlendirilerek köy yerleşim yerlerinin sürdürülebilirliğinin sağlanması²⁸⁷ olarak belirlenmiştir.

2.3.2. Hükümet Programlarında Kamuda Yeniden Yapılanma Hedefleri

Türk kamu yönetiminde 2000’li yıllarda yapılan yeniden yapılanma çalışmalarına yön ve şekil veren resmi belgelerin bir diğeri de hükümet programlarıdır. 2000’li yıllarda hayata geçirilen yönetimde yeniden yapılanmayla ilgili düzenlemelerin birçoğuna, 57. 58. 59. 60. ve 61. Hükümet programlarında ana hatlarıyla yer verilmiş, ayrıca 60. Hükümet döneminde açıklanan eylem planında da kamuda yeniden yapılanmayla ilgili hedefler ortaya konulmuştur.

²⁸⁵ T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı*, s. 152-154.

²⁸⁶ T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı*, s. 154.

²⁸⁷ T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı*, s. 154.

2.3.2.1. 57. Hükümet Programında Kamuda Yeniden Yapılanma Hedefleri

57. Hükümet Programı, 28 Mayıs 1999 tarihinde TBMM Genel Kurulunda Başbakan Bülent Ecevit tarafından okunmuştur. 57. Hükümet Programında, devlet yönetiminde güven ve verimliliğin sağlanması, devletin gözetim ve denetim yetkisinin gereği gibi kullanılması için kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve kamu kurumları arasında görev ve yetki paylaşımının yeniden düzenlenmesine ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir.

Programda, kamu yönetiminin, çağdaş devlet ilkelerine ve ülkemizin gereksinimlerine yanıt verebilecek şekilde yeniden yapılandırılacağı, Başbakanlığın kendi asli işlevlerinde yoğunlaşması için gerekli düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiş ve konuyla ilgili hedefler şu şekilde belirlenmiştir:²⁸⁸

1. İl, ilçe ve belde kurulması nesnel kurallara bağlanacaktır.
2. Kamu harcamalarında savurganlığı önleyecek, ihalelere gölge düşürmeyecek, yolsuzluklara olanak tanımayacak, kamudan haksız kaynak transferlerine yol açmayacak gider reformu yapılacaktır.
3. Gider reformu gerçekleştirilirken, İhale Kanunu başta olmak üzere, Kamulaştırma, Sayıştay Kanunu gibi kanunlar, çağdaş ilke ve uygulamalara göre düzenlenecektir.
4. Gümrük mevzuatının, Avrupa Birliği gümrük mevzuatına uyumlulaştırılmasını sağlamak amacıyla, çağdaş ve güncel gümrük kanunu tasarısı hazırlanacaktır.

Programda hükümetin kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında kararlı olduğu vurgulanarak bu yapılandırmanın dayanacağı temel ilkeler şu şekilde tespit edilmiştir:²⁸⁹

1. Kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinde adaletli, şeffaf, verimli ve katılımcı bir yönetim anlayışı benimsenecektir.
2. Kamuda işe alınmada yeterlilik, görevlerde yükseltilmelerde ehliyet ve liyakat esas alınacak, kayırmacılık önlenecektir.

²⁸⁸ 57. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP57.html>, (10.10.2012).

²⁸⁹ 57. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP57.html>, (10.10.2012).

3. Kamu personelinin atama ve yükseltilmelerinde ehliyet ve liyakat şartları nesnel ölçülere ve sınav esasına dayandırılacaktır. Kamu görevlerine giriş sınavlarının merkezi sistemle gerçekleştirilmesi uygulamasının yerleşmesi sağlanacaktır.

4. Aynı işi yapan personel arasındaki ücret farklılıkları giderilecektir. Bu amaçla yapılacak düzenlemede; iş, görev ve sorumluluk tanımlarına yer verilecek ve eşit işe eşit ücret ilkesi uygulanacaktır.

5. Çağdaş görev ve iş tanımlamalarına göre, kamu görevlilerinin sendikal haklarının düzenlenmesi de gerçekleştirilecektir.

6. Yerel ve merkezi kamu kurum ve kuruluşlarının daha süratli, etkin ve ekonomik çalışmasını sağlamak amacıyla ileri elektronik teknolojilerden yararlanılacaktır. Bu amaçla, gerekli iletişim ağı altyapısının projelendirilmesi ve uygulanması, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının kendi görev alanlarındaki bilgi altyapısının oluşturulması ve ülke çapındaki söz konusu iletişim ağına bağlanmasına ilişkin projelerin koordinasyonu ve izlenmesi etkin biçimde yürütülecektir.

57. Hükümet programında kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında yerel yönetimlerle ilgili olarak, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımının ülkemizin idari yapılanması için bir zorunluluk olduğu ve bu durumun 57. hükümet döneminde bir "yerel yönetimler yasasıyla" yeni bir düzene kavuşturulacağı ifade edilmiştir.

2.3.2.2. 58. Hükümet Programında Kamuda Yeniden Yapılanma Hedefleri

58. Hükümet Programı, 23 Kasım 2002 tarihinde Başbakan Abdullah Gül tarafından TBMM'ye sunulmuştur. Programda, kamuda yeniden yapılanmayla ilgili olarak hükümetin, yönetime katılımı engelleyen yasal ve idari etkenleri kaldırarak, kamu yönetimine sivil toplumun daha aktif katılımını sağlayacağı, iş dünyası, sendikalar, meslek odaları, çiftçi örgütleri ve gönüllü kuruluşların sorunlarını, hizmet alanlarındaki kamu görevlileri ile birlikte çözmelerini kolaylaştırıcı mekanizmaları geliştireceği ifade edilmiştir.

Programda; kamu yönetiminde tepeden inmeci ve tek yönlü anlayışların terk edileceği, bu bağlamda, devlet-toplum diyaloguna ve eğitim, sağlık, çevre gibi sosyal boyutu olan hizmetlerde işbirliğine dayanan modellerin geliştirileceği, küreselleşme ve

bilgi toplumuna dönük gelişmelerin, geleneksel devlet ve yönetim yaklaşımlarını büyük ölçüde geçersiz hale getirdiği vurgulanmış ve hükümet tarafından;

1. Hükümetin ve kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunu geliştirecek ve gözetecek mekanizmaların kurulacağı,
2. Katılımcılığın, kamu kesimi ile toplum arasında diyalogu ve işbirliğini besleyecek, etkin bir mekanizma olarak destekleneceği,
3. Yönetim ve karar alma sürecinin her aşamasında toplam kalite anlayışının benimseneceği, belirsizliklerin azaltılacak, “öngörülebilir” bir yönetimin sağlanacağı,
4. Kamu kaynaklarının kullanım ve aktarımlarının toplumun bilgisine açılarak, yolsuzluklara imkan vermeyen şeffaf bir devlet anlayışının yerleştirileceği ifade edilmiştir.

Programda, kamu yönetimi sisteminin çağdaş bir yönetim anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulması gerektiği ve hükümetin bu dönüşümü sağlama kararlılığında olduğu vurgulanarak bu alanda alınacak tedbirler şu şekilde belirlenmiştir:²⁹⁰

1. Merkeziyetçi ve katı hiyerarşik yapıların aşılması bakımından;
 - Kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması temel ilke olacak, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetler, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilecektir.
 - Yerel düzeyde demokratikleşmeye önem verilecek, seçimlerle oluşan yerel organlar üzerindeki merkezi idarenin denetimi, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılacaktır.
 - “Devlette Genel Kurumsal Gözden Geçirme” çalışması yapılarak, bakanlıkların sayısı ve ölçekleri, ilgili ve bağlı kuruluşlar ile diğer kamu kuruluşlarının bir bütün olarak görevleri yeniden tanımlanacaktır.
 - Merkezi yönetimdeki gereksiz kuruluşlar elenecek, benzer işlevler gören yapılar birleştirilecek ve kuruluş içi yönetim kademeleri azaltılarak işlemler basitleştirilecektir.
2. Toplumsal denetim ve katılımın artırılması bakımından;
 - Bilgi edinme hakkı, toplumun bütün kesimlerine yaygınlaştırılacak ve bunu sağlamak için “Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” çıkarılacaktır.

²⁹⁰ 58. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP58.htm>, (10.10.2012).

- Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılarak, kamu kuruluşlarının hizmet ve işlemleri halka duyurulacak, yönetimde şeffaflık sağlanacaktır.

- Kamuda verimliliğin artırılması ve şeffaflığın sağlanması için hizmet birimlerinin, parlamentoya ve kamuoyuna performans raporu sunmaları yönünde çalışmalar başlatılacaktır.

3. Kırtasiyecilik, şekilcilik ve verimsizliğin azaltılması bakımından;

- Vatandaşa doğrudan hizmet sağlayan alanlarda mevzuat ve idari usuller sadeleştirilecektir.

- Kamu kuruluşlarında bilgi ve iletişim teknolojileri azami ölçüde kullanılarak, e-Devlet uygulaması yaygınlaştırılacaktır.

- Kamu yönetiminde “beyana güven ilkesi” geliştirilerek, aksi kanıtlanana kadar vatandaşın beyanı doğru kabul edilecek, bu ilkeyi suistimal edenlere verilecek cezalar caydırıcı hale getirilecektir.

- Yatırımcının önündeki bürokratik engeller kaldırılacak, mükerrer belge ve bilgi talepleri önlenecektir.

4. Örgütsel büyüme ve hantallığın giderilmesi bakımından;

- Kamu personeli eğitilecek, geçici ve nitelik gerektirmeyen işler için ilave personel alımı önlenecektir.

- Kuruluş içi, kuruluşlar arası ve bölgeler arası personel dağılımı yeniden düzenlenerek, vatandaşa doğrudan hizmet verilen noktalardaki personel açığı giderilecektir.

- Kamuda yöneticiler ile çalışanlar arasında yapılacak sözleşmelerle performans yönetimi geliştirilecek, uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilecektir.

5. Kayırmacılığın ve yozlaşmanın önlenmesi bakımından;

- Personel alımında objektif kriterler getirilecek, terfilerde liyakat ve fırsat eşitliği esas alınacaktır.

- Ulusal düzeyde “Ekonomik ve Sosyal Konsey” etkin olarak çalıştırılacak, bölgesel ve yerel düzeyde özel kesimin ve sivil toplum örgütlerinin kamu yöneticileri ve siyasi yetkililer ile bir araya geleceği benzeri yapılar geliştirilerek yaygınlaştırılacaktır.

58. Hükümet Programında, merkezi idare reformuna Başbakanlıktan başlanarak, Başbakanlığa bağlı kuruluşların, ilgili icracı bakanlıklara devredildiği ve Başbakanlığın

önemli oranda icracı bir bakanlık olmaktan çıkarıldığı, Başbakan'a yardımcı olacak Devlet Bakanlarının sayısının azaltıldığı ve Bakanlar Kurulunun Başbakan dahil 25 Bakandan teşekkül ettirildiği, bu icraatların hükümetin reformist yapısını ortaya koyduğu ifade edilmiştir.

2.3.2.3. 59. Hükümet Programında Kamuda Yeniden Yapılanma Hedefleri

59. Hükümet Programı, 18 Mart 2003'te TBMM Genel Kurulunda Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından okunmuş olup, programda kamuda yeniden yapılanma ile ilgili hedeflere öncelikli olarak yer verilmiştir.

Programda ülkemizin kamu yönetimi sisteminin, çağdaş yönetim anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulması gerektiği ve 59. Hükümetin bu dönüşümü sağlama kararlılığında olduğu vurgulanarak, bu kapsamda, merkeziyetçi ve hantal yapıların aşılması bakımından, katılımcı ve çoğulcu demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkeleri doğrultusunda, kapsamlı bir yerel yönetim reformunun gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Programda kamuda yeniden yapılanma hedeflerine yönelik temel ilkenin, ulusal öncelikler ile yerel farklılıkların barıştırılarak kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması olacağı belirtilmiş ve bu kapsamda merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredileceği ifade edilmiştir.

Programa göre, kamuda yeniden yapılanma hedefleri doğrultusunda yerel yönetimlerle ilgili yapılacak düzenlemelere dönük diğer hedefler şunlardır:²⁹¹

- Yerel düzeyde demokratikleşmeye önem verilecek, seçimlerle oluşan yerel organlar üzerindeki merkezi idarenin denetimi, hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılacaktır.
- Merkezi idare ile yerel idareler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı, üniter devlet anlayışımıza dayalı olarak, etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden belirlenecektir.
- İl idareleri yeniden yapılandırılarak; bakanlıkların taşradaki görev ve yetkileri, valiliklere ve il özel idarelerine devredilecektir. Yerel tercihler dikkate

²⁹¹ 59. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP59.htm>, (11.10.2012).

alınarak, sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre, köy hizmetleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım hizmetlerinin il düzeyinde karşılanması sağlanacaktır.

Programda kamuda yapılacak yeniden düzenleme çalışmaları kapsamında devletin genel idaresiyle ilgili olarak yapılacak düzenlemeler ise şu şekilde ifade edilmiştir:

- Devlette Genel Kurumsal Gözden Geçirme çalışması yapılarak, bakanlıkların sayısı ve ölçekleri, ilgili ve bağlı kuruluşlar ile diğer kamu kuruluşlarının bir bütün olarak görevleri yeniden tanımlanacaktır.
- Merkezi yönetimdeki gereksiz kuruluşlar elenecek, benzer işlevler gören yapılar birleştirilecek ve kuruluş içi yönetim kademeleri azaltılarak işlemler basitleştirilecektir. Bu konuda başlatılmış çalışmalar süratle tamamlanacaktır.

59. Hükümet Programında şeffaflığa özel bir vurgu yapılarak kamuda yeniden yapılanma çalışmalarında; şeffaflığın sağlanması, toplumsal denetim ve katılımın artırılması bakımından, kamu alanındaki “sır” kavramının yeni ve çağdaş bir anlayışla ele alınmasının gerektiği vurgulanmış ve Adalet ve Kalkınma Partisinin hükümet etme döneminde “sır” kavramının, bilgi edinme hakkı lehine kısıtlanacağı ifade edilmiştir. Programda kamuda şeffaflığın sağlanmasıyla ilgili diğer hedefler şu şekilde ortaya konulmuştur:

- Bilgi edinme hakkı, toplumun bütün kesimlerine yaygınlaştırılacak ve bunu sağlamak için “Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” çıkarılacaktır.
- Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılarak, kamu kuruluşlarının hizmet ve işlemleri halka duyurulacak, yönetimde şeffaflık sağlanacaktır.
- Kamuda verimliliğin artırılması ve şeffaflığın sağlanması için hizmet birimlerinin, Parlamenteoya ve kamuoyuna performans raporu sunmaları yönünde çalışmalar başlatılacaktır.

Programda kamunun yeniden yapılandırılması çalışmalarında kırtasiyecilik ve şekilciliğin azaltılması kapsamındaki hedefler şu şekilde ifade edilmiştir:

- Kırtasiyecilik, şekilcilik ve verimsizliğin azaltılması bakımından; vatandaşa doğrudan hizmet sağlayan alanlarda mevzuat ve idari usuller sadeleştirilecektir
- Kamu kuruluşlarında bilgi ve iletişim teknolojileri azami ölçüde kullanılarak, e-devlet uygulaması yaygınlaştırılacaktır.

- Yatırımcının önündeki bürokratik engeller kaldırılacak, mükerrer belge ve bilgi talepleri önlenecektir.

Programda kamuda yeniden yapılanma hedefleri doğrultusunda örgütsel büyüme ve hantallığın giderilmesi, kayırmacılığın ve yozlaşmanın önlenmesi ile personel sorunları bakımından ifade edilen hedefler şunlardır:

- Kamu personeli eğitilecek, geçici ve nitelik gerektirmeyen işler için ilave personel alımı önlenecektir.
- Kurum içi, kurumlar arası ve bölgeler arası personel dağılımı yeniden düzenlenerek, vatandaşa doğrudan hizmet verilen noktalardaki personel açığı giderilecektir.
- Personel alımında objektif kriterler getirilecek, terfilerde liyakat ve fırsat eşitliği esas alınacaktır.

Programda ayrıca, merkezi idare reformuna Başbakanlıktan başlanmış olduğu, Başbakanlığa bağlı kuruluşların, ilgili icracı bakanlıklara devredildiği ve Başbakanlığın önemli oranda icracı bir bakanlık olmaktan çıkarıldığı, Başbakana yardımcı olacak Devlet Bakanlarının sayısının azaltıldığı ve böylece, Bakanlar Kurulunun, verimlilik esasına göre teşekkül ettirildiği ifade edilmiş ve mevcut hizmet bakanlıklarının sayısı, ölçüleri, ilgili ve bağlı kuruluşların bir bütün olarak ele alınacağı, merkezi idare reformunun en önemli uygulaması olarak bakanlıkların görev ve yetkilerinin yeniden tanımlanacağı ifade edilmiştir.

2.3.2.4. 60. Hükümet Programında Kamuda Yeniden Yapılanma Hedefleri

60. Hükümet Programı 31 Ağustos 2007’de TBMM Genel Kurulu’nda Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından okunmuş olup, programda kamuda yeniden yapılanma ve kamunun etkin işleyişini sağlama ile ilgili hedeflere de yer verilmiştir.

60. Hükümet Programında kamu yönetiminin temel amacının, halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refah içinde yaşam kalitesini geliştirmek olduğu önemle vurgulanmış ve kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde idarenin bütünlüğünün esas olduğu bir kez daha hatırlatıldıktan sonra merkezi ve yerel yönetimlerin birbirini tamamlayarak güçlendireceği ifade edilmiştir.

Programda kamu hizmetlerinin sunumunda kırtasiyenin azaltılması ve basitleştirme; *kamu hizmetlerinde beyana güven, basitleştirme ve mükerrer bilgi istememe hususları esastır* denilerek özellikle vurgulanmıştır. Ayrıca Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı döneminde “şeffaf” yönetime doğru çok önemli açılımların yapılmış olduğu bu doğrultuda, Bilgi Edinme Kanunu’nun çıkarıldığı belirtilmiş ve bu kanun sayesinde vatandaşların devlete ait birçok bilgiye kolayca ulaşabildiği ve kamuoyunun gerekli denetimi yapabildiği ifade edilmiştir.

Programda, geçtiğimiz dönemde yönetimde dağınıklığı gidermek, aşırı merkezileşmeyi önlemek ve vatandaşlara daha iyi hizmet sunabilmek için önemli düzenlemeler ve uygulamalar gerçekleştirildiği, belediye ve il özel idarelerinin, Anayasada belirtilen “yerinden yönetim” ilkesine uygun olarak yeniden ele alındığı ve temel sorunların çözüme kavuşturulduğu ifade edildikten sonra, geçen dönem hazırlıkları tamamlanmış olan İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısının yeni dönemde çıkarılarak yerel yönetimlerin mali yönden güçlendirileceği, Köy Kanunu’nun da yenileneceği ifade edilmiştir.²⁹²

Programda ayrıca e-Devlet çalışmaları kapsamında önümüzdeki dönemde bütün kurumların hizmetlerini elektronik ortama taşımasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

2.3.2.4.1. 60. Hükümet Programı Eylem Planında Yeniden Yapılanma Hedefleri

60. Hükümet Eylem Planı 10 Ocak 2008 tarihinde yayımlanmıştır. 60. Hükümet Programı Eylem Planı kapsamında 23 bakanlık bünyesinde, 42 ayrı kamu kuruluşu sorumluluğunda ilgili tüm diğer kuruluş ve kesimlerle işbirliği yapılarak gerçekleştirilecek toplam 145 faaliyet ve ödev bulunmaktadır.

Planın “yapısal dönüşümün yönetimi” başlıklı bölümünde kamuda yeniden yapılanma hedefleri kapsamında İçişleri Bakanlığı’nın sorumluluğunda Başbakanlık, DPT, Maliye Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve ilgili diğer kuruluşlarla işbirliği içinde Köy Kanununun yenilenmesi hedefi ortaya konularak, köy tüzel kişiliğinin yeniden düzenlenmesi başta olmak üzere, 1924 yılından beri yürürlükte olan Köy Kanunu’nun günümüz şartlarına göre yenilenmesi ve TBMM’ye sunulması,

²⁹² 60. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP60.htm>, (12.10.2012).

böylece, geçmiş yasama döneminde yenilenen Belediye Kanunları ve İl Özel İdaresi Kanunu ile uyumun sağlanması hedeflenmiştir.²⁹³

Planda “vatandaş ve sonuç odaklı yönetim” başlığı altında kamuda yeniden yapılanmayla ilgili ortaya konulan diğer hedefler ise şunlardır.²⁹⁴

- *Kamu harcama sisteminde, etkinlik, şeffaflık ve hesap verebilirlik artırılacaktır.* Harcama odaklı değil, sonuç odaklı yönetim anlayışını öngören 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca kamu idareleri tarafından performans programları hazırlanacak, performansa dayalı raporlama, ölçme ve değerlendirme sistemleri oluşturulacak ve bu çalışmalara yönelik ikincil mevzuat çalışmaları kapsamında "Kamu İdarelerinde Performans Esaslı Bütçelemeye İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" çıkarılacaktır.

- *Yerel yönetimlerin finansman ve hizmet imkanları kuvvetlendirilecektir.* Bu hedefe yönelik olarak İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılacak ve bu kapsamda yerel yönetimlere yerel nitelikli görevlere paralel olarak genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından ayrılan paylar, devredilecek görev ile ülkenin genel ekonomik yapısı dikkate alınarak artırılacaktır. Yerel yönetimlerin merkezi idareden sağladıkları gelirler dışında kalan gelirleri de yeniden düzenlenecektir. Yerel yönetimlerin programlama, projelendirme ve proje yönetimi için kurumsal kapasite geliştirme çalışmaları yaygınlaştırılacaktır.

- *Bürokratik işlem ve süreçlerin kolaylaştırılması çalışmalarına devam edilecektir.* Bu hedefler doğrultusunda kamu hizmetlerinde "beyana güven, basitleştirme ve mükerrer bilgi istememe" esas alınacaktır. Vatandaşların kamu idareleriyle olan ilişkilerini daha sıcak ve memnuniyet verici hale getirmek için hizmetlerin daha kaliteli hale getirilmesi çabalarının yanında bürokratik işlemlerin ve evrakların azaltılması ile sürenin kısaltılması çalışmalarına devam edilecektir. Uygulamaya konulmuş olan "Tek Adımda Hizmet" anlayışı başka alanlarda da sürdürülerek, hizmetlerin tek bir yerden ve daha çabuk yürütülmesi sağlanacaktır.

- *Kamu hizmetleri elektronik ortamda sunulacaktır.* Bu hedef doğrultusunda elektronik ortamda sunulması mümkün olan tüm kamu hizmetleri Bilgi Toplumu Stratejisinde yer alan ilke, öncelik ve hedefler gözetilerek, elektronik ortama

²⁹³ 60. Hükümet Programı Eylem Planı, s. 21.

²⁹⁴ 60. Hükümet Programı Eylem Planı, s. 22-23.

taşınacaktır. e-Dönüşüm Türkiye Projesi, belirlenen yol haritasına uygun olarak hızla ve faydaları vatandaş memnuniyeti üzerinden ölçülerek hayata geçirilecektir. Bu süreçte, elektronik imza, elektronik yazışma, elektronik iş ve belge yönetim sistemi tüm merkezi idareler için standart olarak uygulamaya konulacak; e-devletin etkin olarak işletilebilmesi için gerekli ortak veri ve iletişim altyapıları, vatandaş ihtiyaçlarına göre yeniden tanımlanmış iş süreçleri, nitelikli insan kaynağı ve örgütsel kapasitenin oluşturulması sağlanacaktır. Ayrıca, kişisel bilgilerin gizliliğine ilişkin yasal düzenlemelerle vatandaşlarımızın mahremiyeti güvence altına alınacaktır. Bunların yanı sıra, elektronik kamu hizmetlerine farklı platformlardan ve tek noktadan ulaşılacak e-Devlet Ana Kapısı faaliyete geçirilecek ve sunulan hizmet sayısı artırılacaktır. e-Devlet Kapısı; güvenlik, kimlik doğrulama, ödeme gibi ortak hizmetlerin sunumu ve mobil hizmet platformu işlevlerini de yerine getirecektir.

- *Tek kart uygulaması gerçekleştirilecektir.* Bu hedef istikametinde, kamu hizmetlerine erişimde kimlik doğrulama ve yetkilendirme amacıyla kullanılacak, temel kimlik bilgilerini ve biyometrik unsurları da içeren elektronik vatandaşlık kartı uygulaması hayata geçirilecek, böylece, vatandaşların her kurum için ayrı kartlar kullanmak yerine, tek bir kartla; hem vergi ve nüfus-vatandaşlık işlemlerini yapabilmesi, hem sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanabilmesi, hem de ehliyet, ruhsat, pasaport vb. işlemlerini yürütebilmesi sağlanacaktır. Bu amaçla, Sosyal Güvenlik Kurumunun TÜBİTAK-UEKAE (Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu - Ulusal Elektronik ve Kriptoloji Araştırma Enstitüsü) ile başlattığı pilot proje uygulaması sonuçlarına göre "Tek Kart" sistemi tüm ülkeye yaygınlaştırılacaktır.

2.3.2.5. 61. Hükümet Programında Kamuda Yeniden Yapılanma Hedefleri

61. Hükümet Programı 8 Temmuz 2011'de TBMM Genel Kurulu'nda Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından okunmuş olup, programda kamuda yeniden yapılanma ve kamunun etkin işleyişini sağlama ile ilgili hedeflere geniş bir şekilde yer verilmiştir.

Programda Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetinin, katılımcılık başta olmak üzere demokratik yönetim ilkelerini esas alan, halkın taleplerine duyarlı, sorun çözme odaklı bir yönetimden yana olduğu vurgulanmış ve kamu yönetiminin ana misyonunun

vatandaşların hayatını kolaylaştırmak, temel hak ve özgürlüklerin kullanımının önündeki engelleri kaldırmak olduğu, yönetim konusunda güven kavramına büyük önem verildiği, yönetimde keyfiliğe, her türlü ayrımcılığa ve adaletsizliğe karşı olduğu, yönetimde şeffaflıktan, hesap verebilirlikten, öngörülebilirlikten ve her kademedeki katılımcılıktan yana olduğu ifade edilmiştir.

Programda, Türkiye'nin büyük hedeflere ulaşması yönünde yönetimde sürekli yenilenmenin bir gereklilik olarak görüldüğü, bugüne kadar olan süreçte merkeziyetçi, içe kapanık, kırtasiyeciliğe dayalı ve katı hiyerarşik yapıların aşılması için çeşitli reformların yapıldığı, ilk defa kamu yöneticileri için etik kuralların getirildiği ve denetim mekanizmalarının kurulduğu, kırtasiyeciliği azaltan mevzuat sadeleştirmelerinin yapıldığı, bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygın bir şekilde kullanımına önem verildiği belirtilmiştir.

61. Hükümet Programında bugüne kadar, Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile şeffaflığın sağlandığı, bilgi edinme hakkı getirilerek yönetimin tasarrufları üzerinde vatandaşın denetiminin artırıldığı, adrese dayalı nüfus kayıt sistemine geçildiği, Merkezi Nüfus Sistemi'nin (MERNİS) kamu kurumlarınca paylaşılmasının sağlandığı, yerel yönetim mevzuatının baştan sona yenilendiği, yerel idarelerin yetkilerinin ve kaynaklarının artırıldığı, başbakanlığa bağlı kuruluşların sayısının azaltıldığı, başbakanlığın asli görevi olan koordinasyon işlevinin güçlendirildiği, devlet bakanlıklarının kaldırıldığı, bazı bakanlıkların yeniden yapılandırıldığı, oluşturulan bu yeni yapıyla devletin, vatandaşa daha iyi hizmet sunmaya uygun kurumlara kavuşturulduğu ve bu çerçevede; Kalkınma Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın kurulduğu vurgulanmış ve önümüzdeki dönemde de vatandaş ve sonuç odaklı yönetim anlayışının hız kesmeden devam edeceği ifade edilmiştir.

Programın devamında, bakanlıkların yeniden düzenlenmesi başta olmak üzere önümüzdeki dönemde merkezi idare reformlarına ağırlık verileceği, "idarenin bütünlüğü ilkesinden" hareketle, bir yandan yerel yönetimleri daha da güçlendirirken, diğer yandan merkezi idarenin strateji geliştirme, standart koyma, izleme ve denetleme fonksiyonlarının geliştirileceği, merkezi idare reformlarında, merkezin görev ve

yetkilerini tarif etme, kalan bütün konularda yerel yönetimleri yetkilendirme ilkesinin temel alındığı, yerel düzeyde ise değişik hizmet birimleri arasında tamamlayıcılığın esas olacağı, yerel yönetimlerin başta öz gelirleri olmak üzere finansman ve hizmet imkanlarının kuvvetlendirileceği, yerel yönetimlerin bazı altyapı projelerinin merkezi idare bütçesinden aktarılabacak kaynaklar yoluyla da destekleneceği ve en önemli olarak da büyükşehir belediyeleri konusunda köklü değişikliklerin yapılacağı, nüfusu 750 binden fazla olan illerde büyükşehir belediyesinin kurulacağı, bu suretle il bazında üst ölçekli plan bütünlüğünün sağlanacağı, Köy Kanunu'nun bu dönemde yenileneceği ifade edilmiştir.

Programda kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında; kamu yönetiminde yapı ve mevzuat kadar, zihniyet değişiminin de son derece önemli olduğu, kamu çalışanlarının ve yöneticilerinin modern yönetim kültürüne sahip olmaları yönünde kapasite geliştirme programlarının sürdürüleceği, kamuda yönetim kadrolarının tamamı için bu anlamda bir seferberlik başlatılacağı, kurumların politika hazırlama, uygulama, eşgüdüm, izleme ve değerlendirme konularında kapasitelerini geliştirmeye yönelik kaynaklarının artırılacağı, kamu kurum ve kuruluşlarında tüm çalışanların performansını objektif ve saydam biçimde ölçecek standartların geliştirileceği, ücretlendirmede performansın da esas alınacağı, kamu hizmetlerinin vatandaş ihtiyaçları ön planda tutularak şekillendirilmesi ve hesap verebilirliğinin artırılması için katılımcı mekanizmaların yaygınlaştırılacağı, vatandaşlarımızın değişik kamu hizmetlerinden memnuniyet derecesinin kamuoyu araştırmalarıyla daha derinlemesine tespit edileceği, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliği ağları oluşturularak birlikte iş yapma modelleri ve sosyal sorumluluk projelerinin destekleneceği, tüm bakanlıklar ve kamu kurumlarında stratejik planlama ve performans esaslı bütçe uygulamasına geçildiği, önümüzdeki dönemde bu uygulamaların etkinliğinin daha da artıracığı, kamu hizmet sunumunda, hizmetin ilk kademedeki ve vatandaşın en yakın yerde verilmesi, kamu kurumlarının hizmet standartlarını belirlemesi ve internet üzerinden yayınlaması ilkeleri çerçevesinde uygulamanın devam edeceği, "beyana güven esastır" ilkesinin her alanda yaygınlaştırılacağı, kamu hizmetlerinin sunumu sırasında vatandaşlardan diğer kamu kurumlarında bulunan bilgi ve belgelerin istenmeyeceği, kamu mali yönetimi

reformunun en önemli unsurlarından olan iç denetim sisteminin kurumsallaşması yönündeki çalışmaların tamamlanacağı²⁹⁵ belirtilmiştir.

Programda e-dönüşümle ilgili olarak, kamu hizmetlerinin elektronik dönüşümünde önemli mesafenin kaydedildiği, bu dönemde kamunun e-dönüşümünün (e-devlet) büyük oranda tamamlanacağı, e-Dönüşüm Türkiye Projesi ile kamu bilgi ve iletişim teknolojisi yatırımlarına öncelik verildiği, hayata geçirilen bilgi sistemleri ile vatandaşların iş ve işlemlerinde kimlik bilgileri, ikametgah ilmühaberi ve nüfus kayıt örneği gibi belgelerin istenmesine son verildiği, bunun yerine elektronik ortamda kimlik paylaşım sisteminin kurulduğu, bugün itibarıyla vatandaşın devlet ile olan işlerinin büyük bir kısmının internet üzerinden yapılır hale geldiği, kamudaki işlemlerin resmi olarak elektronik ortamda gerçekleşmesine imkan sağlayan e-imza uygulamasının hayata geçirildiği, vatandaşa tek noktadan hizmet sunumuna yönelik e-devlet kapısının 2008 yılı sonunda faaliyete geçtiği, 2010 yılı sonu itibarıyla 26 kamu kurumunun 237 hizmetinin e-devlet ana kapısına entegre edildiği, kamu hizmetlerinin çeşitli kanallardan elektronik ortamda sunulmasına yönelik uygulamaların artırılarak devam ettirileceği, tüm vatandaşlara elektronik vatandaşlık kartı dağıtımının gerçekleştirileceği, elektronik vatandaşlık kartının, kamu hizmetlerinin sunumunda kimlik doğrulama işlemleri için kullanılacağı, vatandaşların kamu hizmetlerine 7 gün 24 saat evlerinden ve işyerlerinden ulaşabileceği, kamuda "kağıtsız ofis" döneminin başlatılacağı ve yazışmaların elektronik ortamda gerçekleştirilmesinin yaygınlaştırılacağı vurgulanmıştır.

2.4. Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Plan ve Stratejileri

Ülkemizde şeffaf bir yönetim yapısı oluşturma ve kamuda etkin bir yönetimi hayata geçirmeye yönelik olarak 2000’li yıllarda iki önemli belge hazırlanmıştır. Bunlardan biri 2002 Tarihli Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı, diğeri ise 2010 Tarihli Saydamlığın Arttırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)’dir.

²⁹⁵ 61. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP61.htm>, (14.10.2012).

2.1.6. 2002 Tarihli Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması Ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı

Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı, Devlet Bakanlığı’nın 08.01.2002 tarih ve 01207 sayılı yazısı üzerine Bakanlar Kurulunun 2002/3 sayılı prensip kararı ile kabul edilmiştir.²⁹⁶

Planın giriş kısmında, kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacının devam etmekte olduğu, bu çerçevede, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin paylaşımında, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri gidermenin hükümetin öncelikli gündem konusunu oluşturduğu ifade edilmiş ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun, dolayısıyla da performansın artırılması, çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesinin gerektiği vurgulanarak, temel amacın kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın memnuniyeti esas alınmak suretiyle, hizmet kalitesine ve sonuçlara odaklanarak kamu yönetiminin etkinliği ve güvenilirliğinin sağlanmasının olduğu, iş ve işlemlerin yeterince saydam olmaması ile hesap verme sorumluluğunun tam olarak işlememesinin bu amaçlara ulaşmayı engellediği ve yolsuzlukların artmasına neden olduğu belirtilmiş ve Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planının temel amaçları şu şekilde sıralanmıştır:²⁹⁷

1. Kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan problemlerin etkin yönetim bağlamında asgariye indirilmesi ve kamu görevlilerinin işlemlerle ilgili takdir haklarının kesinlikle objektif kriterlere bağlanması.

2. Haklı bir talebin karşılanması için aracı bulma veya ödeme yapma endişesinin kesinlikle ortadan kaldırılması.

²⁹⁶ Reha Bülent Tarhan, *Yolsuzlukla Mücadelede Kanunlar, Yönetmelikler, Uluslararası Sözleşmeler, Eylem Planları*, TEPAV Yayınları, Ankara, 2006, s. 313.

²⁹⁷ Bakanlar Kurulu, *Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı*, s. 1-4.

3. Rüşvet veya benzeri menfaat karşılığında haksız olan taleplerin karşılanmasına meydan verilmemesi için caydırıcı disiplin ve cezai yaptırımların uygulanmasında etkinliğin sağlanması.

4. Yönetimi, yönetimin koyduğu objektif kurallara göre hem hiyerarşik olarak içten, hem de vergi ödeyenler açısından dıştan denetleyen ve sorgulayan çağdaş bir kamu yönetimine geçilmesi.

5. Aşırı düzenleyici işlem yükünün de yolsuzluğa yol açtığı gerçeğinden hareketle, yatırımın ve özel teşebbüsün üzerindeki idari işlemlerin sayısının azaltılması ve işlemlerin mümkünse tek merkezden yürütülmesinin sağlanması.

6. Kamuya ve siyasal sisteme duyulan güvenin güçlendirilmesi.

Planda, yukarıda sıralanan bu amaçlara ulaşabilmek, idarede açıklık ve hesap verilebilirliği temin edebilmek için şu tedbirlerin alınması öngörülmüştür:²⁹⁸

- *Kamu hizmet sunumunda performans standartlarının oluşturulması.* Bu hedefe yönelik olarak; Kamu hizmetinin sunulmasında performans standartlarının geliştirilmesi için 3 pilot alanın belirlenmesi (önerilen pilot alanlar: imar işlemleri, yatırım teşvikleri, şirket tescili) ve bu alanlar içinde; a) kamu hizmeti sunum standartları ve hizmetten yararlananların haklarının belirlenmesi, b) müracaatlarda istenecek belgeler için standartların belirlenmesi, c) kamu hizmetinin sunulmasında kamu görevlilerinin takdir yetkisinin objektif kriterlere bağlanması planlanmıştır.

- *Personel sisteminin iyileştirilmesi.* Bu hedef istikametinde; tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, norm kadroların tespiti, görev ve unvan tanımlarının yapılmasına ilişkin halen devam eden çalışmaların teşkilat analizleriyle uyumlaştırılarak tamamlanması, kamu hizmetinde terfi ve maaş sisteminin performansı da esas alan kriterlerle ilişkilendirilmesi ve kamu görevlileri ve yöneticileri için etik davranış kurallarının oluşturulması amacıyla bir yasa taslağının hazırlanması veya mevcut yasalarda değişiklik yapılması planlanmıştır.

- *Bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve kamu yönetiminde saydamlığın artırılması.* Bu hedef doğrultusunda, daha önce yapılmış çalışmadan da faydalanılarak, idari usul ve bilgi edinme hakkında bir kanun taslağının hazırlanması veya mevcut

²⁹⁸ Bakanlar Kurulu, *Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı*, s. 4-8.

yasalarda değişiklik yapılarak yurttaşların devletten bilgi talep etme hakkının ve kamu kuruluşlarının bu bilgileri verme sorumluluğunun tanımlanması planlanmıştır.

- *Sağlık sisteminin iyileştirilmesi.* Bu hedefe yönelik olarak kamu kurumlarına ait sağlık hizmet birimlerinin tek elden planlanması ve hizmet sunumunda etkinliği sağlamak amacıyla parçalanmış yapıya son verilerek aynı çatı altında toplanması için gerekli tedbirlerin alınması planlanmıştır.

- *Denetim sisteminin güçlendirilmesi.* Bu hedefe matuf olarak, tüm denetim birimlerini kapsayan bir yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesi, denetim standartlarının uygulamaya konulması, denetim personelinin işe alınma ve çalışma esaslarının belirlendiği bir Denetim Kanunu Taslağının hazırlanarak TBMM’ne sunulması ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda değişiklik yapılarak ayrı bir denetim hizmetleri sınıfının ihdas edilmesi planlanmıştır.

- *Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi.* Bu hedefe yönelik olarak, yerel hizmetlerde daha fazla hesap verilebilirliği sağlamak amacıyla mahalli idarelerde performans denetimi sistemine geçilecek, mahalli idarelere öz gelirlerinde harcama esnekliği tanınacak, buna karşılık genel bütçeden aldıkları payların belirli hizmetler için harcanması zorunluluğu getirilecek ve genel bütçeden aldıkları payların dağıtılmasında, artırılması ve azaltılmasında mahalli idarelerin “performans raporlarının” kriter olarak alınması planlanmıştır.

2.1.7. 2010 Tarihli Saydamlığın Artırılması Ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)

Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014), Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığının 27.01.2010 tarihli ve 65 sayılı yazısı üzerine Bakanlar Kurulu tarafından 01.02.2010 tarihinde kararlaştırılmış ve 22.02.2010 tarih ve 27501 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.²⁹⁹

Stratejinin amacı, saydamlığı engelleyen ve yolsuzluğu besleyen faktörlerin ortadan kaldırılması suretiyle daha adil, hesap verebilir, saydam ve güvenilir bir

²⁹⁹ Bakanlar Kurulu, *Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi* (2010-2014), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/02/20100222-1.htm>, (15.10.2012).

yönetim anlayışının geliştirilmesi olarak ifade edilirken, stratejinin temel bileşenleri ise; önlemeye, yaptırımların uygulanmasına ve toplumsal bilincin artırılmasına yönelik tedbirler olarak tespit edilmiştir. Önlemeye yönelik tedbirler; a) Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına ilişkin çalışmaların tamamlanması, b) Genel İdari Usul Kanunu'na ilişkin çalışmaların tamamlanması, c) yeni Sayıştay Kanunu'nun yasalaşma sürecinin tamamlanması, d) 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'ndaki mal bildirimlerine ve diğer uygulamalara ilişkin hükümlerin gözden geçirilmesi, e) kamu görevinden ayrılanların yapamayacağı işlerle ilgili kanuni düzenlemelerin ve uygulama etkinliğinin gözden geçirilmesi, f) kamu ihale sisteminin gözden geçirilmesi, g) yerel yönetimlerin imar, ruhsat ve diğer işlem süreçlerinde saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması, h) yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelenler için etik ilkelerin belirlenmesi ve izleme mekanizmalarının kurulması, i) denetim birimlerinin kapasitesinin güçlendirilmesi, j) denetim raporlarından hareketle yolsuzluğa açık risk alanlarının belirlenmesi ve gerekli tedbirlerin alınması, k) Kamu Görevlileri Etik Kurulu rehberliğinde kamu yönetimi içerisindeki her bir meslek grubu için ayrı etik ilkelerin belirlenmesi ve çıkar çatışmalarının engellenmesi, l) yolsuzluk suçlarına ilişkin yargılama sonuçları ile Devlet Personel Başkanlığı'nda disiplin cezası alan kamu görevlileri hakkında oluşturulan veri tabanlarından yararlanılarak risk alanlarının belirlenmesi olarak ifade edilmiştir.

Stratejide “yaptırımların uygulanmasına yönelik tedbirler” kapsamında; kamuda yeniden yapılanma çalışmaları içerisinde değerlendirilebilecek şekilde, kamu görevlileriyle ilgili soruşturmalardaki izin sisteminin gözden geçirilmesi hususu vurgulanmıştır.

Stratejide toplumsal bilincin artırılmasına ilişkin olarak; a) vatandaşların, haksız bir uygulama ile karşılaştıklarında başvuruda bulunabilecekleri merciler konusunda bilgilendirilmesi, b) yolsuzluk algılama anketi yaptırılması, c) eğitim müfredatında dürüstlük konularının işlenmesi vb. hususlara vurgu yapılmıştır.

Stratejinin sonuç bölümünde; saydamlığın artırılması ve yolsuzlukla mücadelede son yıllarda önemli ilerlemeler kaydedildiği belirtilerek, Stratejideki tedbirlerin uygulanmasıyla; adil, hesap verebilir, saydam ve güvenilir bir yönetim anlayışının geliştirilmesinin hedeflendiği vurgulanmıştır.

3. YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARININ YASAL BOYUTTAKİ YANSIMALARI

2000’li yıllarda Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında birçok kanun, KHK ve yönetmelik yürürlüğe konulmuş, bu düzenlemelerle bazen mevcut durumda değişiklikler meydana getirilirken bazen de daha önceden hiç düzenleme yapılmamış alanlarda yasal altyapı oluşturmak suretiyle yeni yapılar tesis edilmiştir.

3.1. Yasal Düzenlemeler

Kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında yürürlüğe konulan mevzuat düzenlemelerinin en önemlilerini yasal düzenlemeler oluşturmuş, dönem içinde kamuda yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde onlarca yeni kanun çıkartılmış ve idari mevzuatımız içindeki yerini almıştır.

Bu alanda yürürlüğe konulan kanunların birçoğu, uzun zamandan beri yürürlükte olan bazı kanunların yerini almak üzere çıkartılırken bazıları da önceden yasal düzenlemeye tabi tutulmamış alanlardaki yasal boşlukları doldurmak ve bu alanda yeni bir idari düzen oluşturmak maksadıyla hayata geçirilmiştir.

Bu kısımda, 2000’li yıllarda kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında yürürlüğe konulan yasal düzenlemeler kronolojik bir sıraya tabi olarak ele alınmış, bu kanunların Türk idari hayatındaki yeri ile mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerindeki etkileri incelenmiştir.

3.1.1. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, TBMM’de 4.1.2002 tarihinde kabul edilmiş, 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kamu İhale Kanunu, kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirleme amacıyla yürürlüğe konulmuştur.

Kanunun Kamu İhale Kurumu'nun kurulmasını düzenleyen 53. maddesi ve geçici 5. maddesi ile standart ihale dokümanları ve yönetmeliklerin hazırlanmasını düzenleyen geçici 1. maddesi yayımlandığı tarih itibarıyla yürürlüğe girerken, diğer maddeleri 1.1.2003 tarihi itibarıyla yürürlüğe konulmuştur. Kanunun yürürlüğe giriş tarihiyle 2013 yılları arasında 29 kanun, 2 KHK ve 1 Anayasa Mahkemesi kararıyla çeşitli maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Kanunun 10 yıl gibi kısa süreli bir uygulama süresi içinde bu kadar geniş çaplı değişikliğe uğramasının temel nedeni, türünün ilk örneği olan usul ve kurumlar getirerek Türk idare mevzuatına yeni katılmış olması, eksik ve aksaklıkların zamanla uygulama sürecinde ortaya çıkmasına bağlanabilir.

Kamu İhale Kanunu'nun genel gerekçesinde; 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı, Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği görüldüğünden, kamu ihaleleri ile ilgili geniş kapsamlı yeni bir kanun hazırlanmasına ihtiyaç duyulduğu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini kapsadığı, ancak alım, hizmet, yapım, kiralama ve taşıma işlerinin kamu harcaması yapılmasına; satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin ise kamuya gelir sağlanmasına yönelik olduğundan, farklı nitelikteki bu işlerin aynı kanunda düzenlenmesinin uygulamada pek çok sorunun ortaya çıkmasına neden olduğu ve bu sebeple ayrı kanunlarda düzenlenmesi gerektiği, Devletin bu işlere ilişkin ihale mevzuatının Avrupa Birliği ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşların ihale mevzuatına paralel hale getirilebilmesi için, kamu harcaması yapılmasını gerektiren mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin bu kanun kapsamına alındığı, Kanunda, uluslararası ihale uygulamalarına paralellik sağlamak amacıyla çeşitli ihale usullerinin benimsendiği, ihalelerle ilgili şikayetlerin incelenme sürecinin uluslararası uygulamalar çerçevesinde ayrıntılı olarak düzenlendiği, ihalelerde açıklık ve rekabetin gerçekleştirilmesini sağlamak üzere Avrupa Birliği ihale mevzuatındaki ilan süreleri de dikkate alınarak farklı ilan sürelerinin belirlendiği, kamu kaynaklarının kullanımı konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi ve saydamlığı sağlamak üzere yapılan ihalelere ilişkin sonuçların ilan edilmesinin öngörüldüğü belirtilmiş ve Kanunla, kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımlarında bulunan her türlü kaynaktan yapacakları

ihalelerde tek bir yasal düzenlemeye tabi olması, ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenilirliğin, gizliliğin, kamuoyu denetiminin, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasının en geniş şekilde sağlanmasının amaçlandığı³⁰⁰ ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3. maddesiyle, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, tüzel kişiler, kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, mesleki kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlarla bağımsız bütçeli kuruluşlar ve bunların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ve yapım işlerinin ihaleleri ile 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ile bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları şirketlerin yapım ihalelerinin bu kanun hükümlerine göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

4734 sayılı Kanun'la, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun mal veya hizmet alımları ile yapım işlerini düzenleyen maddeleri yürürlükten kaldırılarak bu işlerin ihaleleri açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulü olmak üzere üç ihale usulüne bağlanmış, belli durumlar için doğrudan temin adı verilen ayrı bir usul ve bu ihale usulleri ve süreçleri ile ilgili ayrıntılı kurallar getirilmiş, önceki mevzuattan farklı olarak ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamayacağı kararlaştırılmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile getirilen en önemli yeniliklerden birisi, Kanunun 53. maddesi hükmüyle Kamu İhale Kurumu'nun kurulması olmuştur. Türk idare mevzuatında bir ilk olarak hayata geçirilen Kamu İhale Kurumu; bu Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanmasıyla ilgili kanunla verilen görevleri yapmakla görevli ve yetkili kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe

³⁰⁰ Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *Kamu İhale Kanunu Genel Gerekçesi*, <http://ihalemektebi.wordpress.com/mevzuat/4734-sayili-kamu-ihale-kanunu/tasari-gerekcesi/>, (18.12.2012).

sahip olarak kurulmuştur. 4734 sayılı Kanun'un 53. maddesine göre, yapılacak ihaleler ile ilgili olarak Kurum'un görev ve yetkileri şunlardır:³⁰¹

1) İhalenin, başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde, bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak.

2) Bu Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek.

3) İhale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak.

4) Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kurum tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibarıyla istatistikler oluşturmak ve yayımlamak.

5) Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak.

6) Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak.

7) İhale ilanları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda kamu ihale bültenini yayımlamak.

8) Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, bu Kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak.

9) Kurum'un yıllık bütçesi ile kesin hesabını ve yıllık çalışma raporlarını hazırlamak, Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamak.

Kamu İhale Kurumu; Kamu İhale Kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşmuştur. Kanunun 53/c. maddesine göre Kurum'un karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşan Kamu İhale Kurulu'dur. Kamu İhale Kurulu üyeleri Maliye Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar

³⁰¹ 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf>, (18.12.2012).

Kurulu, atamayla birlikte kurul başkanını ve ikinci başkanı da görevlendirir. Kurul başkanı, Kurum'un da başkanıdır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamunun mal ve hizmet alım ve yapım işleri belli kuralları bağlanırken kamu kurum ve kuruluşlarının sorumluluğunda yapılan ihalelerle ilgili nihai kontrolün Ankara'da kurulu bulunan ve Maliye Bakanlığı ile ilişkilendirilmenin dışında hiçbir organ, makam, merci ve kişiden talimat almayan bağımsız bir otoriteye verilmesi mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde birtakım olumsuzluk ile güç kaybını beraberinde getirmiştir. Son derece teknik bir konu olan ihale konusunun uzman bir kurumun sorumluluğuna verilmesi, ihale hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği sağlama açısından birtakım avantajlar getirse de, taşrada yerel yetkililer tarafından nihayetlendirilen ihale süreçlerinde nihai yetkinin Ankara'ya, merkezi bir bağımsız idari otoriteye geçmiş olması mülki sistemin ve beraberinde mülki idare amirliği mesleğinin güç kaybetmesi ve nispi olarak zayıflaması sonucunu doğurmuştur.

3.1.2. 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, TBMM'de 5.1.2002 tarihinde kabul edilmiş, 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, Kamu İhale Kanunu'na tabi kurum ve kuruluşlar tarafından söz konusu Kanun hükümlerine göre yapılan ihaleler sonucunda düzenlenen sözleşmeleri kapsamakta olup, bahse konu kanuna göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili esas ve usulleri belirlemek amacıyla hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Kanunun hükümleri 1.1.2003 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiş olup, anılan tarihten 2013 yılına kadar 4 farklı kanunla 4735 sayılı Kanun'un çeşitli hükümlerinde değişikliğe gidilmiştir.

Kanun'un genel gerekçesinde, kamu harcaması gerektiren işlere özgü ihalelerde yeni uygulamaların hayata geçirilebilmesi ve harcama yapılması ile gelir elde edilmesine yönelik ihalelerin kendine özgü niteliklerine uygun olarak ihtiyaçlara cevap verecek şekilde ayrı kanunlarda düzenlenmesi gerektiği ve Devletin bu işlere ilişkin ihale mevzuatını Avrupa Birliği ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşların

ihale mevzuatına paralel hale getirilebilmesi için, kamu harcaması yapılmasını gerektiren mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin 4734 sayılı Kanun kapsamına alındığı, ayrıca, aynı amaçla kamu ihaleleri sonucunda düzenlenen sözleşmeler ile ilgili hususların 4734 sayılı Kanun kapsamında düzenlenmeyerek ayrı bir kanunun hazırlandığı ifade edilmiştir.³⁰²

Genel gerekçede, 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun, hem ihale işlemlerine ilişkin esas ve usulleri hem de bu ihaleler sonucunda imzalanacak sözleşmelerle ilgili hususları düzenlediği, bu Kanun'un günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı, Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği görüldüğünden, kamu ihaleleri ile ilgili geniş kapsamlı yeni bir kanun hazırlandığı, ancak Kamu İhale Kanunu'nda, uluslararası mevzuat gereği sadece sözleşmelerin imzalanmasına kadar olan ihale süreci ile ilgili hükümlere yer verilebildiği, bu çerçevede, yapılan ihaleler sonucunda düzenlenecek sözleşmeler ile ilgili hususlarda bir boşluğa neden olunmaması için, bu konu ile ilgili hükümlerin ayrı bir kanun ile düzenlenmesine ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiş ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'yla, Kamu İhale Kanunu'na tabi kurum ve kuruluşlar tarafından söz konusu Kanun hükümlerine göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili esas ve usullerin Kamu İhale Kanunu'nda olduğu gibi tek bir yasal düzenleme ile belirlenmesinin amaçlandığı, böylece Kamu İhale Kanunu'na göre yapılan ihalelerdeki etkinliğin ve denetimin devam ettirilebilmesi için sözleşmelere ilişkin düzenlemeler ve uygulamalarda birlikteliğin sağlanmış olacağı belirtilmiştir.

Kanun'un 6. maddesinde uluslararası uygulamalara paralellik sağlamak üzere; anahtar teslimi götürü bedel, götürü bedel ve birim fiyat sözleşme olmak üzere üç sözleşme türü belirlenmiş, uygulama birliğini gerçekleştirmek için de iş türleri dikkate alınarak tip sözleşmelerin hazırlanması ve idarelerce bu tip sözleşmelerin esas alınması öngörülmüş, sözleşmelerin mevcut uygulamada usulsüzlüğe sebebiyet verecek şekilde devredilebildiği dikkate alınarak, sözleşmelerin devredilebilmesine sınır getirilmiş, sözleşmelerin feshine ilişkin ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiş, yapım ve denetim

³⁰² Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Genel Gerekçesi*, <http://www.kamuihalekurulu.com/kamu-ihale-sozlesmeleri-kanunu-gerekcesi.html>, (01.12.2012).

sorumluluğuna ilişkin düzenlemeler yapılmış ve kamu taahhütlerinde sorumluluğunu yerine getirmeyen yükleniciler ve idare görevlileri hakkında cezai yaptırımlar etkinleştirilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, kamuda yeniden yapılanma çalışmalarında idari sözleşmelerin şekli unsurlarıyla ilgili önemli yenilik ve değişiklikler getirmiş olmakla birlikte teknik bir mevzuat düzenlemesi olduğundan mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı ya da güçlendirici yönde her hangi bir etkide bulunmamıştır.

3.1.3. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, TBMM’de 9.10.2003 tarihinde kabul edilmiş, 24.10.2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanun’un genel gerekçesinde, 29.11.2002 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 58. Hükümet Programı’nda "bilgi edinme hakkı, toplumun bütün kesimlerinde yaygınlaştırılacak ve bunu sağlamak için vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılacaktır" hükmüne yer verildiği ifade edilmiş ve tasarının, Avrupa Birliği’nin konu ile ilgili mevzuatı da dikkate alınmak suretiyle, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak, kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmasına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi amacıyla hazırlandığı, bilgi edinme hakkının demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olduğu ve bireylere daha yakın bir yönetimi, açıklığı, şeffaflığı sağladığı ve bu sayede hem halk denetiminin sağlandığı hem de devletin demokratik karakterinin güçlendiği³⁰³ vurgulanmıştır.

Gerekçede, kamu kurum ve kuruluşlarında açıklık ve şeffaflık kavramının, olumsuz olarak görülen gizlilik kavramının giderilmesi ile yönetilenlerin, yönetenlerin işlem ve faaliyetlerini denetlemesinin sağlanması düşünceleri üzerine ortaya çıktığı ve demokratik ülkelerde, bilgi edinme özgürlüğünün, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bağlamında vazgeçilmez temel haklardan biri olarak kabul edildiği belirtilerek, kamusal gizlilik ve kişisel gizlilik halleri dışında kamu kaynaklarıyla

³⁰³ Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Genel Gerekçesi*, http://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bilgi_edinme_komisyon_raporu.pdf, (02.12.2012).

Üretilen ve gizliliği olmayan bilgilere erişimin gereksiz yere kısıtlanmaması ve vatandaşların kendileriyle ilgili bilgilere kolayca erişiminin sağlanması gerektiği ifade edilmiştir.

4982 sayılı Kanun’la, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesi amaçlanmıştır (Madde-1). Kanun’la kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetleri büyük oranda vatandaş denetimine açılmış, 2000’li yıllardaki kamuda yeniden yapılanma hedeflerinin önemli bir boyutu olan şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlanmaya çalışılmıştır (Madde-5).

Kanun’un 4. maddesinde bilgi edinmenin bir hak, 5. maddesinde ise bilgi vermenin kamu kurum ve kuruluşları için bir yükümlülük olduğu vurgulanmıştır. Kanun kapsamında bilgi edinme hakkının kullanılmasını sağlamak amacıyla bilgi edinme başvurusu kolaylaştırılmış ve dilekçenin yanında elektronik ortamda ya da diğer iletişim araçları vasıtasıyla bu tür başvuruların yapılabilceği (Madde-6) hüküm altına alınmıştır.

Kanun’un 7. maddesine göre, bilgi edinme başvurusu, başvurulan kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belgelere ilişkin olarak yapılabilmekte, kurum ve kuruluşlar, başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi on beş iş günü içinde sağlamakla yükümlüdür. Kanun’un 8. ve 9. maddesiyle bilgi edinme hakkının sınırları belirlenmiş ve açıklanması halinde kamunun zarar görebileceği bilgi veya belgeler ile kişilerin zarar görebileceği bilgi veya belgeler Kanun kapsamına dahil edilmemiştir.

Kanun’un 14. maddesiyle, bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine, verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuş ve bu Kurul’un yapısı ile çalışma usulleri belirlenmiştir.

3.1.4. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, TBMM’de 10.12.2003 tarihinde kabul edilmiş, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı Kanun’un amacı; kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali şeffaflığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir (Madde-1).

Kanun’un genel gerekçesinde, kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamaması, bazı mali işlemlerin bütçelerde yer almaması, bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmamasının sistemin başlıca eksiklikleri olarak ön plana çıktığı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’yla, mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması, Ulusal Program ve Politika Belgesi’nde de yer aldığı üzere uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulmasının amaçlandığı, diğer taraftan Kanun’la, bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki - sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sistemi oluşturulmasının öngörüldüğü belirtilmektedir.³⁰⁴

Kanun’la, bütçe türleri uluslararası standartlar kapsamında yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmış, katma bütçe kaldırılmış ve bu kapsamda yer alan kamu idareleri idari ve mali statüsüne göre genel bütçeli ya da özel bütçeli idare haline getirilmiş, döner sermaye işletmeleri ve fonların gelir ve giderleri ilgili oldukları idare bütçesine dahil edilerek bunların belirli bir süre sonunda tasfiye edilmesi öngörülmüş, kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde yer alması sağlanarak bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider yapılması önlenmiş, genel idareye dahil kamu idarelerinin

³⁰⁴ Osman Saraç, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, Ocak-Nisan 2005, S. 148, s. 124.

son iki yıla ait bütçe gerçekleşmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminlerinin Merkezi İdare Bütçe Kanunu'nun ekinde yer alması öngörölmüş, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklüklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisine sunulması sağlanmış, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, Kanun'da sayılan sınırlı sayıdaki maddeye tabi olmakla birlikte genel olarak Kanun kapsamı dışında tutulmuş, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli Merkezi İdare Bütçe Kanunu'na eklenmiş, kamu idarelerinin bütçeleri üzerinde daha ayrıntılı hazırlık ve sağlıklı tahmin yapması sağlanmış ve mali yönetimde çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmiş, kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerini bu plana dayandırmaları öngörölmüş, bir iç kontrol sistemi oluşturularak kamu idarelerine harcama öncesi kontrol yetkisi verilmiş ve iç denetçilik müessesesi oluşturulmuş, kamu idarelerinin mali işlemlerinin, kurulacak mali hizmetler birimleri tarafından yapılması öngörölmüş, saymanların ödeme aşamasındaki uygunluk denetimi yapma görevleri sona erdirilerek, bunun yerine kamu idaresi başkanına bağılı olarak çalışacak mali kontrol yetkilisine, harcama sürecinin belirli aşamalarında kontrol görevi verilmiş, mali yönetimde şeffaflık ve sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının kurulması ile kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması sırasında gerekli bilginin gerekli zamanda verilmesi suretiyle kamuoyu denetiminin sağlanması ve kamu hesaplarının uluslararası standartlara uygun bir muhasebe düzenine göre tutulması sağlanmış, kamu idarelerince idare faaliyet raporu, mahalli idareler için İçişleri Bakanlığı'nca değerlendirme raporu ve Maliye Bakanlığı'nca genel faaliyet raporu düzenlenmesi öngörölmüş, Sayıştay'ın harcama öncesi vize ve tescil işlemleri kaldırılmış, Maliye Bakanlığı'nca yapılan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vizesi işlemi ise yönetsel sorumluluk ve mali kontrol yetkisinin paylaşılması ilkesi çerçevesinde kamu idarelerine bırakılmış, genel idareye dahil kamu idarelerinin tamamı dış denetim kapsamına alınmış ve Sayıştay'ın dış denetim organı olarak sadece harcama sonrası denetime odaklanması sağlanmıştır.³⁰⁵

5018 sayılı Kanun'un 2. maddesine göre, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamakta, Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların

³⁰⁵ Saraç, *a.g.m.*, s. 124-126.

kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla bu Kanun hükümlerine tabi kılınmaktadır (Madde-1).

Kanun'un üçüncü bölümünde yer alan 7,8 ve 9. maddelerine göre kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları; mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme olarak belirlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla, mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması, Ulusal Program ve Politika Belgesi'nde de yer aldığı üzere uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması hedefiyle yola çıkılmış ve bahse konu Kanun'la 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 01.01.2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırılmıştır. Yürürlükten kaldırılan 1927 tarihli 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda tanımlanan birtakım temel terimler 5018 sayılı Kanun'da günümüz Türkçesiyle uyumlu hale getirilmiş; "ita amiri" yerine "harcama yetkilisi", "tahakkuk memuru" yerine "gerçekleştirme görevlisi", "muhasip (sayman)" yerine "muhasebe yetkilisi" terimleri kullanılmıştır. 1050 sayılı Kanun bütçe türlerini; genel bütçe, katma bütçe ve özel bütçe ve bunlara bağlı döner sermaye bütçesi şeklinde üç kısma ayırırken 5018 sayılı Kanun bütçe türlerini; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olmak üzere kısımlara ayırmıştır.

5018 sayılı Kanun'la 1050 sayılı Kanun'a göre önemli değişikliklere gidilmiştir. Bunlardan önemli olanlar kısaca; bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında bütçe ilkeleri olarak hazine birliği, gayri-safilık, genellik, denklik, açıklık, doğruluk, mali saydamlık, bütçenin mali yıla girmeden önce kanunlaşması ilkelerinin kabul edilmesi, kamu gelir ve giderleri bakımından tahakkuk esasının, bütçe gelir ve giderleri bakımından ise nakit esasının benimsenmesi, kamu kaynaklarının yönetim ve denetiminde performans denetiminin de öngörülmesi³⁰⁶ ve iç denetim ve iç denetçi uygulamasına geçilmesi şeklinde ifade edilebilir.

Bunlardan mülki idare amirlerini en çok ilgilendiren husus, taşra birimlerinin harcama yetkililerinin (ita amiri) önemli ölçüde değişikliğe uğramasıdır. 1050 sayılı Kanun'da ikinci derece ita amiri (birinci derece ita amiri bakanlar) olarak uygulamada vali ve kaymakamların uhdesinde olan taşra birimleri ita amirliği yetkisi 5018 sayılı

³⁰⁶ Ahmet Arslan, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler", *Maliye Dergisi*, Ocak-Nisan 2004, S. 145, s. 185.

Kanun'un 31. maddesiyle bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisine aktarılmış ve böylece il ve ilçe müdürleri, kurumlarının "harcama yetkilisi" ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4. maddesi hükmü uyarınca da aynı zamanda "ihale yetkilisi" olmuştur. Daha önceden taşrada vali ve kaymakamlarca kullanılan "ita amirliği" yetkisinin 5018 sayılı Kanun'la il ve ilçe müdürlerine aktarılmış olması ve 4734 sayılı Kanun'da yer alan ihale yetkilisinin "harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi" olduğu hükmüne istinaden harcama yetkilisi olan il ve ilçe müdürlerinin otomatik olarak ihale yetkilisi de olması, mülki idare amirlerinin önemli bir yetki ve güç kaybına uğraması sonucunu beraberinde getirmiştir.

3.1.5. 5072 Sayılı Dernek Ve Vakıfların Kamu Kurum Ve Kuruluşları İle İlişkilerine Dair Kanun.

5072 Sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun, TBMM tarafından 22.01.2004 tarihinde kabul edilmiş, 29.01.2004 tarih ve 25361 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında 2004 yılında kabul edilen bu Kanun'la, daha önce yasal boyutta düzenleme yapılmamış olan bir alanda ilk defa olarak kanuni düzenleme yapılmış ve vakıflar ile derneklerin kamu kurum ve kuruluşları ile olan ilişkileri düzenlenerek kurallara tabi kılınmıştır.

Kanun'un amacı; kamu kurum ve kuruluşlarını, kamu hizmetlerini veya personelini desteklemek üzere kurulan dernekler ve Türk Medeni Kanunu'na göre kurulan vakıflar ile bunların kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkilerini düzenlemek (Madde-1) olup, kanunla kurulan dernek ve vakıflar kapsam dışında tutulmuştur.

Kanun'un 2. maddesiyle; kamu kurum ve kuruluşlarını, kamu hizmetlerini veya personelini desteklemek üzere kurulan dernekler ile Türk Medeni Kanunu'na göre kurulan vakıfların, kamu kurum ve kuruluşlarının ismini alamayacağı, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet binaları ve müstemilatı içinde faaliyet gösteremeyeceği ve bu kuruluşlara ait araç ve gereci kullanamayacağı, bu tür dernek ve vakıfların kamu kurum ve kuruluşlarının sundukları hizmetlerle ilgili olarak gerçek ve tüzel kişilerden ücret, bağış, katkı payı ve benzeri adlar altında herhangi bir karşılık alamayacağı, kamu kuruluşlarınca kamu hizmetlerinde kullanılan araç, gereç, evrak, form ve benzeri

malzemenin, bu kapsamdaki dernek ve vakıflardan temin edilmesinin istenemeyeceği, kamu görevlilerinin görev unvanlarını kullanarak dernek ve vakıf organlarında görev alamayacağı, dernek ve vakıf organlarında görev alan kamu görevlilerinin, bu görevleri nedeniyle ücret, huzur hakkı veya başka bir ad altında herhangi bir karşılık alamayacağı, dernek ve vakıfların yardım toplama ve bağış kabul hizmetlerinde kamu görevlilerinin çalıştırılmayacağı, kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinden bu Kanun kapsamındaki dernek ve vakıflara ödenek, yardım veya herhangi bir kaynak aktarılamayacağı, kamu kurum ve kuruluşlarının, personel maaş ve ücretlerinden, kaynağında kesinti yaparak bu kanun kapsamındaki dernek ve vakıflara aktarma yapılamayacağı ve bu tür derneklerin kamu kurum ve kuruluşlarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yapacakları ihalelere katılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

5072 sayılı Kanun'un geçici 2. maddesiyle, Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten önce kurulan dernek ve vakıfların kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili almış oldukları isimler ile tüzük ve senetlerindeki kamu görevlilerinin unvanlarını kullanma hakları yerinde bırakılmış ancak bu tür dernek ve vakıfların, 2005 yılı sonuna kadar, dernek tüzüklerini veya vakıf senetlerini kanun hükümlerine uygun hale getirmeleri kararlaştırılmıştır.

Önceki dönemde kamu hizmetlerinin yürütülmesine destek olma amacıyla kurulmuş olan birçok dernek ve vakfın ilişkili oldukları kamu kurum ve kuruluşlarıyla olan ilgi ve münasebetlerinin düzenlenmesi amacıyla kabul edilen 5082 sayılı Kanun ile, kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması ve olası birtakım suistimallerin önlenmesi amaçlanmıştır.

3.1.6. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, TBMM tarafından 25.05.2004 tarihinde kabul edilmiş, 08.06.2004 tarih ve 25486 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5176 sayılı Kanun'un amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış

ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi olup Kanun, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversite personeli hariç olmak üzere genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul, başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsamaktadır (Madde-1).

Kanun'un genel gerekçesinde özetle; kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük, objektiflik ilkeleri teminat altına alındığında ve kamu yararına uygun işlediğinde idarenin etkili ve verimli işleyebileceği, dürüst, güvenilir ve adil sunulan kamu hizmetinin kamuya olan güveni artıracığı, iyi yönetimin temel anahtarının kamu yönetiminde etik olduğu, etik davranış kuralları ile yasalar arasında yakın bir ilişki olduğu, yasaların kimi zaman düzenlemekte yetersiz kaldığı öznel durumları etik davranış kurallarının düzenlediği ve belli bir statüye tabi olanların nasıl davranmaları gerektiği yönünde kurallar koyarak bu kurallara uyulmasını sağladığı, kamu görevlilerinin hizmet verdiği kişilere karşı sorumluluk bilinci içerisinde davranmasını sağlayan etik davranış ilkelerinin, kamu görevlilerinin hizmetten yararlananlara karşı hukuka uygun, adaletli ve objektif işlem ve eylemlerde bulunmalarını amaçladığı, hizmet sunumunda kalite ve standardı gözeterek bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecinde karşılaşılan yakınma ve şikayetleri gidermeyi ve kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve düzenli sunulmasını sağlamayı hedeflediği, kamu görevlilerinin seçilerek ya da atanarak getirildikleri görevleri yerine getirirken kendilerini hukuka uygunluk, adalet ve dürüstlük ilkeleri çerçevesinde, güven verici bir şekilde hareket etmeye zorlayan idari sorumlulukla bağlı olduğu ve bu sorumluluğun esasının kamu görevinin, kişisel bir kazanç ya da çıkar sağlamak amacıyla kullanılamaması olduğu, vatandaşların, tüm kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken en yüksek ahlaki ölçülere göre davranmalarını ve kamu yararına uygun hareket etmelerini beklediği, kamu görevlilerinin kanun ve mevzuat hükümlerine, bunların öngördüğü yaptırımlara uygun davranmak zorunda ve kamuoyu denetimine tabi olduğu, bu durumun kamu hizmeti ifa etmelerinin doğal sonucu olarak kabul

edildiği, OECD tarafından 1998 yılında yayımlanan “Kamu Yönetiminde Etik İlkeler” başlıklı kararında, üye ülkelerin kamu hizmetlerinde etik davranış ilkelerini hayata geçirmek amacıyla, iyi işleyen kurumsal yapılar oluşturmaları ve gerekli diğer tedbirleri almalarının tavsiye edildiği, AB’ye sunulan kimi resmi belgelerde kamu görevlilerinin uyacakları mesleki ve etik ilke ve kuralları belirleyen bir düzenlemenin en kısa sürede yasalaştırılacağına taahhüt edildiği, Kanunla öngörülen Kurul’un benzerlerinin birçok batı ülkesinde hayata geçirilmiş olduğu ve Tasarı hazırlanırken, kamu yönetiminde etik konusunda diğer ülkelerdeki kurumsal yapıların incelenerek ülkemizin yönetim geleneği ile sosyo-ekonomik şartlarına uygun düşecek bir modelin Kanun Tasarısına yansıtıldığı, Tasarının yasalaşması ile ülkemizde dürüst, adil ve daha iyi bir yönetime doğru önemli bir adım atılmış olacağı ifade edilmiştir.³⁰⁷

Kanun’un 2. maddesiyle Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuş, 3. maddesiyle de bu Kurul’un; kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla resen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili olduğu belirtilmiştir.

Kanun’un diğer maddelerinde, kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla Kurul’a, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında başvurulabileceği, diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvuruların, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında değerlendirileceği, başvuruların medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye’de ikamet eden yabancı gerçek kişiler tarafından yapılabileceği, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurul’a veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamayacağı (Madde - 4), Kurul’un, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürüteceği, yapacağı inceleme ve araştırmayı en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorunda olduğu

³⁰⁷ Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Genel Gereğesi*, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss432m.htm>, (06.01.2013).

(Madde-5), Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının, Kurul'un başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri vermek zorunda olduğu (Madde-6), Kanun'un uygulanmasına ilişkin hususların, Kurul tarafından hazırlanacak yönetmeliklerle belirleneceği (Madde-7) hüküm altına alınmıştır.

Kanun'da öngörülen yönetmelik, "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" adıyla 13.04.2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

3.1.7. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, TBMM tarafından 10.07.2004 tarihinde kabul edilmiş, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Büyükşehir belediyesiyle büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri kapsayan Kanunun amacı, büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır (Madde-1). 5216 sayılı Kanun'la, 27.06.1984 tarihinde kabul edilip 09.07.1984 tarih ve 18453 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

5216 sayılı yeni Kanun'da, 3030 sayılı eski Kanun'da olduğu gibi büyükşehir belediyelerinin görevleri tadadi (sayma) usulüyle belirtilmiş, ancak sayılan görevler arasında önemli farklılaşmalar olmuştur. Bunların başlıcaları; stratejik plan hazırlamak, coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak, sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak, gıda ile ilgili olanlar dahil birinci sınıf gayrisihhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, merkezi ısıtma sistemleri kurmak,

kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmektir. Ayrıca büyükşehir ve ilçe belediyelerinin tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabileceği 6360 sayılı Kanun’la 5216 sayılı Kanun’a eklenmiştir (Madde-7).

5216 sayılı Kanun’la; büyükşehir içindeki altyapı hizmetlerini koordine etmek üzere altyapı koordinasyon merkezi (Madde-8), her türlü taşımacılık konularını koordine etmek üzere de Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulması (Madde-9) karara bağlanmış ve büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezine geçmiştir. Kanunla, büyükşehir belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girmesi ile ilgili yenilikler getirilmiş ve “...büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir...” (Madde-14) denilmek suretiyle valilerin vesayet yetkileri sınırlanmıştır. Zira, 3030 sayılı eski Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 24. maddesinde “...büyükşehir belediye meclisinin veya encümeninin kararına karşı ilgililer, 10 gün içinde o ilin valisine itiraz edebilirler. Vali, itirazı 10 gün içinde karara bağlar. Valinin kararı kesindir” denilmekte ve valiye önemli bir vesayet yetkisi verilmekteydi. Büyükşehir belediye meclislerinin ihtisas komisyonları kurulabilmesi (Madde-15) ve her ay toplanması (Madde-13) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun getirdiği diğer yeniliklerdir.

5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 3030 sayılı eski Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla mukayese edildiğinde, yeni Kanun’la büyükşehir belediyelerinin klasik belediyecilik hizmetlerinin yanında tarımdan sağlığa, eğitimden afet işlerine bakanlık düzeyinde örgütlenen birçok merkezi idare biriminin görevleriyle ilgili olarak görevli ve yetkili kılındığı, bunun yanında merkezi idarenin taşra temsilcisi olan valilerin vesayet yetkilerinin de önemli oranda ortadan kaldırıldığı görülmekte ve bu durum, büyükşehir belediyelerinin küçük bir yerel hükümet niteliğine dönüşmesi sonucunu beraberinde getirmektedir. TBMM tarafından 2012 yılında kabul edilen ve büyükşehir belediyesi sınırlarını il sınırları düzeyine taşıyan 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin bu niteliği daha da belirgin bir hal almıştır.

3.1.7.1. Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı Ve Sınırlarıyla İlgili Değişiklikler

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve daha sonra TBMM’de kabul edilerek yürürlüğe konulan değişik yasalar büyükşehirlerin yapısını daha önceki duruma nazaran önemli ölçüde değiştirmiştir. Bunların başlıcaları; büyükşehir sınırlarındaki değişme ve genişlemeler, bazı büyükşehirlerde uygulanmakta olan ilk kademe belediye uygulamasının sona erdirilmesi ve toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde büyükşehir kurulmasıdır.

5216 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden itibaren büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişlemesi ve büyükşehir belediyelerine daha geniş alanda hizmet sunma imkanının sağlanmasına yönelik belirgin bir eğilim oluşmuştur. 5216 sayılı Kanun’un 4. maddesinde; *“Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir”* denilmek suretiyle hem büyükşehir idarelerinin sayısal anlamda genişletilmesinin hem de yeni büyükşehir belediyelerinin sınırlarına 10 km.lik mesafe içinde kalan yerleşim yerlerinin de büyükşehir belediyesi sınırları içine alınmasının yolu açılmıştır. Bunun yanında 5216 sayılı Kanun’un kamuoyunda “pergel yasası” olarak da bilinen geçici 2. maddesinde; *“Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınırıdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur...Bu sınırlar içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşür...Birinci fıkra gereğince büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülki sınırları içinde kalan belediye ve köyler ile, büyükşehir belediyesi kapsamına alınan belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde bulunan köylerden; birinci fıkroda belirtilen mesafelerin dışında kalan belediye ve köyler, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi üzerine*

büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediye sınırları içine alınabilir...”hükmü getirilmek suretiyle büyükşehir belediyelerinin sınırları İstanbul ve Kocaeli illerinde il sınırı olarak belirlenirken, diğer büyükşehirlerde nüfus durumuna göre 40, 60 ya da 100 km. çapında bir daire ve duruma göre bu dairenin de ötesindeki alanlara ve yerleşim yerlerine genişletilmiş, buralardaki köyler mahalle, belediyeler de büyükşehir ilk kademe belediyelerine dönüştürülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girdikten sonra büyükşehir belediyelerinin yaygınlaştırılması ve yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmaların en önemlilerinden biri TBMM’de 06.03.2008 tarihinde kabul edilip, 22.03.2008 tarih ve 26824 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’dur. Bu Kanun’la hem büyükşehir belediyelerinde uygulanmakta olan ilk kademe belediye başkanlıkları sona erdirilmiş hem de büyükşehir belediyelerinin sınırları daha da genişletilmiştir. Kanun’un 1. maddesiyle 90 adet ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmış ve ilçeye dönüştürülen diğer ilk kademe belediyelerine katılmıştır. Bu çerçevede büyükşehir belediyesi uygulaması olan Adana, Ankara, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Mersin, Sakarya ve Samsun illerinde 43 yeni ilçe kurulmuştur. Kanun’un 2. maddesiyle de; Adana’da 10, Ankara’da 16, Bursa’da 15, Gaziantep’te 5, İstanbul’da 21, İzmir’de 37, Kayseri’de 19, Kocaeli’nde 13, Konya’da 4, Sakarya’da 4, Samsun’da 3 olmak üzere toplam 147 ilk kademe belediyesinin tüzel kişilikleri kaldırılarak daha önceden kurulu olan ilçe belediyelerine mahalleleri veya mahalle kısımları ile birlikte dahil edilmiştir. 5747 sayılı Kanun’un 1. ve 2. maddesiyle toplam 237 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. Böylece mevzuatımıza 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu zamanında Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Kocaeli, Mersin, Sakarya, Samsun illerinde il merkezlerinde büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla giren, daha sonra 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’yla büyükşehir sınırlarının genişletilmesi sonucunda büyükşehir sınırlarına dahil olan eski belde belediyelerinin ilk kademe belediyesine dönüşmesiyle sayısal olarak oldukça artan ilk kademe belediyesi uygulaması sona erdirilmiştir.

Büyükşehirlerin sınırları, yetki ve sorumluluklarındaki artış eğilimi daha sonra da devam etmiş ve TBMM’de 12.11.2012 tarihinde kabul edilip, 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı On dört İlde Büyükşehir ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ve Bazı Kanun ve KHK’lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’la toplam il nüfusu 750’i geçen; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Bunun yanında Kanun’un 1/2. maddesiyle de daha önceden büyükşehir belediyesi kurulmuş olan Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak belirlenmiştir. Böylelikle, 5216 sayılı Kanun’un ek 2. maddesiyle İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları daha önden il sınırı olarak belirlenmiş olduğundan, toplam 30 büyükşehir belediyesinin sınırları il sınırı olarak belirlenmiştir.

3.1.8. 5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün Kaldırılması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, TBMM tarafından 13.01.2005 tarihinde kabul edilmiş, 28.01.2005 tarih ve 25710 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün Kaldırılması Hakkında Kanun’un Genel Gerekçesinde; dünyadaki gelişmeler ile halkın artan ve çeşitlenen talep ve beklentilerinin kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması ve bu amaçla hizmetlerin yerel düzeyde yerine getirilmesi ihtiyacını gündeme getirdiğinin altı çizilmiş ve stratejik bir bakış açısından ve uzun vadeli planlamadan yoksun bir çerçevede aşırı büyüyen ve merkezileşen kamu idaresinin harcamalarının gelirlerini aştığı, kaynakları verimli kullanamadığı ve bütçe açığı oluşturduğu, halkın beklentilerini karşılayamayarak

performans açığı verdiği, bu verimsiz yönetim sürecinin çeşitli yozlaşma ve yolsuzluk olaylarıyla birleşerek halkın yönetime olan güvenini azalttığı vurgulanmıştır.

Gerekçede devamla, ülkemizin 20. yüzyıl boyunca kamu yönetiminde önemli oranda merkezileştiği, aşırı merkezi yapının gereksiz ayrıntılarda ve kırtasiyecilikte boğulduğu, halkın beklenti ve ihtiyaçlarına yönelik hizmetlerin nicelik ve nitelik olarak gerilediği ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM)'nün bu sorunların en belirgin görüldüğü kurumlardan biri olduğu, oysa bu kurumun hizmet alanının kırsal ve küçük yerleşim birimleri olduğu, 3202 sayılı Kanun'la KHGM'ne verilen görevlerin başka kanunlarla başka kurumlara da verilmiş olduğu ve bundan dolayı mükerrerlik ve görev karışıklıklarının yaşandığı, ortaya çıkan koordinasyonsuzluk sebebiyle hizmet sunumunda kalitenin düştüğü, KHGM bütçesinin yaklaşık dörtte üçünün personel giderlerine harcandığı, birçok kamu hizmetinin yükleniciler vasıtasıyla yürütüldüğü ve bundan dolayı KHGM personel ve makinalarının büyük oranda atıl kaldığı vurgulanmış ve mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin olan bu hizmetlerin mahallinde planlanarak yerine getirilmesinde zorunluluk bulunduğu, mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmeye çalışılmasının hizmette etkinliği ve verimliliği azalttığı ve maliyetleri yükselttiği, bu sebeple de KHGM tarafından yürütülmekte olan hizmetlerin, halen köye ilişkin hizmetleri yerine getirmede önemli bir rolü olan il özel idareleri ile İstanbul ve Kocaeli illerinde ise büyükşehir belediyelerine devredilmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir.³⁰⁸

5286 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle 9.5.1985 tarihli ve 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un adı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun olarak değiştirilmiş ve ek 1. maddesiyle de 3202 sayılı Kanun'la kurulan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır. Kaldırılan KHGM'nün merkez teşkilatı personeli ve varlıkları Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'na, İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde il özel idarelerine devredilmiştir.

Kanunun ek 2. maddesi hükümlerine göre; KHGM tarafından yürütülen hizmetler, İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerince, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise il sınırları dahilinde yapılmak üzere büyükşehir belediyelerince yerine

³⁰⁸ Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *5286 Sayılı Kanun Gerekçesi*, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0915.pdf>, (07.01.2013).

getirilecek olup, kaldırılan KHGM taşra teşkilatının bölge müdürlüklerince yürütülen hizmetler, bölge müdürlüğü kapsamına giren illerin il özel idarelerince her yıl müştereken yapılacak iş programı çerçevesinde yürütülecek ve bu iş programı çerçevesinde ilgili il özel idareleri gerekli araç, gereç, taşınır, personel ve diğer her türlü desteği sağlayacaktır.

3202 sayılı Kanun'da yer alan iskan konularına ilişkin hizmetler ise, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yürütülecek ancak, 2510 sayılı İskan Kanunu'nun ek 34. maddesi ile 3835 sayılı Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskanına Dair Kanun'da yer alan görev ve yetkiler, ilgili kurumlar tarafından yürütülmeye devam edilecektir (Ek Madde-2).

5286 sayılı Kanun'la il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerinin gelirlerine ilişkin yeni bir kanuni düzenleme yapıncaya kadar bu idarelere devredilen personelin aylık ve diğer her türlü mali ve sosyal haklarına ilişkin ödemelerin devlet bütçesinden il özel idarelerine veya büyükşehir belediyelerine kaynak aktarmak suretiyle yapılacağı (Geçici Madde-7) hükme bağlanarak köy hizmetlerinden gelen personel yükünün büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri üzerinde oluşturacağı olumsuzlukların giderilmesi amaçlanmıştır.

3.1.9. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, TBMM tarafından 22.02.2005'te kabul edilmiş, 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5302 sayılı Kanun'la il özel idaresinin kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları yeniden düzenlenmiş ve 13 Mart 1329 (Miladi 1913) tarihli İl Özel İdaresi Kanunu ile bu Kanun'da değişiklikler getiren 16.05.1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

3.1.9.1. İl Özel İdarelerine Genel Bakış

İl özel idareleri 1960 öncesine kadar pek çok hizmet gerçekleştirmişler, daha sonra görev alanları, mali kaynakları ve merkezle olan ilişkilerinin düzenlendiği kanunlarda, bu idarelerle merkezi idare arasında bir denge kurulamaması ya da rasyonel bir dağılımın gerçekleştirilememesi sebebiyle işlevlerini kaybetmiştir. 1913 tarihli Kanunu Muvakkat'la il özel idarelerine pekçok görev verilmiş olmasının başlıca sebebi, aslında o dönemde merkezi idarenin bu görevleri yapabilecek kuvvet ve kudrete sahip olmamasıydı. Cumhuriyetin kurulması ve milli birliğin sağlanmasıyla merkez kuvvetlenmiş, il özel idarelerinin görev alanına giren pek çok hizmet yeni kurulan bakanlıklara, bakanlıkların taşra teşkilatlarına ve belli hizmetleri görmek için kurulmuş olan (Karayolları, DSİ, TEK gibi) kurum ve kuruluşlara verilmiş, ancak bu görevler özel idarelerden alınmamıştır. Bu durum, görev karışıklıkları ve görev ikiliklerini beraberinde getirmiştir. İl özel idareleri de kendi mali güçleri oranında görevlerini yapmaya devam etmiş, bu görev karmaşası içerisinde il özel idarelerinin yeniden düzenlenmesi konusu sürekli gündemde kalmıştır.

İl özel idareleri Cumhuriyet'in ilanından 1950'li yıllara kadar geçen dönemde, oldukça etkili ve yetkili bir yerel yönetim birimi olarak görev ifa etmiştir. Ancak çok partili siyasi hayata geçişle birlikte, il özel idarelerinin fonksiyonlarında belediyelerin tersi istikamette bir hareketle gerileme yaşanmıştır. Yani, çok partili siyasi hayata geçiş belediyelerin lehinde gelişmelere neden olurken, il özel idarelerinin aleyhine sonuçlar doğurmuştur.³⁰⁹

İl özel idarelerinin örgütlenme yetersizliği, personel yetersizliği ve kaynak yetersizliği gibi sebeplerle mevzuatla kendilerine verilen görevlerini yerine getiremedikleri ve etkin çalışamadıkları, bu sebeple de kaldırılmaları ya da kendilerine işlerlik kazandıracak yeni görevlerle donatılmaları gerektiği çeşitli araştırmalarda dile getirilmiştir.³¹⁰

2003 yılından itibaren işbaşına gelen hükümetlerin kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı temel politikalarından biri olarak ele alması ve bu yöndeki çalışmalara 2004 yılından itibaren ağırlık vermesiyle, kamuda yeniden yapılanma çalışmaları

³⁰⁹ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi, Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar*, Erkam Matbaası, İstanbul, 2007, s. 150.

³¹⁰ Mustafa Ökmen - Bekir Parlak, *Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel Yayınları, Ankara, 2010, s. 164.

çerçevesinde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bir yerel yönetim birimi olarak il özel idarelerinin güçlendirilmesi yönünde önemli bir adım olan yeni kanun ile, il özel idarelerinin daha demokratik, katılımcı ve saydam hale getirilmesi hedeflenmiş, hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması öngörülerek, daha demokratik ve vatandaş odaklı bir anlayışı benimseyecekleri düşünülmüştür.

5302 sayılı Kanun’la il özel idarelerinin yapısında önemli değişiklikler olmuş ve bu idarelere, belediyelere benzer görevler verilmiştir.

3.1.9.2. Türkiye’de İl Özel İdaresinin Tarihi Seyri

İl özel idaresi, belediye ve köy idarelerinin aksine, yerleşim alanı içi yerleşim alanı dışı olmak üzere il sınırları içindeki bütün bölgeyi kapsayan bir hizmet anlayışına sahip olarak il adı verilen bütün idari alanda faaliyet göstermekte ve bu yönüyle merkezi yönetimle diğer yerel yönetimler arasında, belediyeler ve köylerde veya bunlar arasında yerel ortak hizmetler yürüten “ara düzey” bir yerel yönetim birimi olarak da tanımlanmaktadır.³¹¹

Türk idare sistemine, ilk defa 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile kurulan “vilayet umum meclisi”yle dahil olan il özel idareleri, Fransız il sisteminden uyarlanarak oluşturulmuş, Osmanlı’dan Türkiye Cumhuriyeti’ne aktarılmış olan bir yerel yönetim birimidir.³¹² 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle, il genel yönetimi düzenlenirken, eşzamanlı olarak vilayetlerde, ikisi müslim diğer ikisi de gayri müslim³¹³ olmak üzere her sancaktan seçilen dörder üyeyle valinin başkanlığında bir il genel meclisi oluşturulmuş ve vilayet özel yönetimi kurulmuştur.³¹⁴

İl özel idareleri ile ilgili ilk kanuni düzenleme Osmanlı İmparatorluğu zamanında yürürlüğe konulan 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-i Muvakkati (İUVKM) (İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Yasa)’dır. 1913 tarihli kanunu muvakkat (geçici kanun) ile vilayetin tüzel kişiliği açıkça kabul edilmiş olup, bu Kanun’un “İdare-i Hususiyet-i Vilayet” kısmı, 2005 tarihine kadar yürürlükte kalan İl

³¹¹ Eryılmaz, 2007, s. 139.

³¹² Ökmen- Parlak, *a.g.e.*, s. 155.

³¹³ Ruşen Keleş - Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler*, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s. 48.

³¹⁴ Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, 6. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara, 1999. s. 4.

Özel İdaresi Kanunu'nun temelini teşkil etmiştir. Buna göre vilayet hususi idaresi, il dahilindeki mahalli bazı kamu hizmetlerini gören, tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim kuruluşu olarak kabul edilmiştir. Geçici olarak 74 yıl yürürlükte kalan söz konusu Kanunun adı, 16.05.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanun'la İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilirken bazı maddeleri yürürlükten kaldırılmış, bazıları da değiştirilmiştir.

1913 tarihli İUVKM iki yeni karakter taşımaktadır. Bunlardan biri, memleketimizde bugünkü anlayışla tevsii mezuniyet (yetki genişliği) esaslarına dayanan bir idare kurulması, diğeri ise vilayetlere hükmi şahsiyet (tüzel kişilik) tanınarak mahalli idarenin bir kademesinin oluşturulmuş olmasıdır. 1870 'deki Nizamname de dahil olmak üzere bu Kanunu Muvakkat'a kadar il özel idarelerinin tüzel kişiliği, kendine özgü mali kaynakları ve bütçesi yoktu ve tam bir mahalli idare niteliğine sahip değildi. 1913 tarihli Kanun ile vilayetler merkezi idarece idari taksimatın bir parçası ve tüzel kişiliğe sahip bir adem-i merkeziyet idaresi olarak kabul edilmiştir.

15 Mart 1913 tarihinde “geçici kanun” halinde meclisten çıkarılarak yürürlüğe konulan kanunda vilayet özel idaresine ilk defa yer verilmiş, yerel işler ve bu işleri yapacak kimselerin uyacakları kurallar ayrıntılarıyla sıralanmıştır. Vilayet bütçesi, gelir-giderler, alacak ve borçların neler olduğu da ayrıntılarıyla yer almıştır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuna kadarki süreçte mülki idare birimleri içinde vilayet yönetimi, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-i Muvakkati'nin vilayet genel yönetimi ve vilayet hususi idaresi gereğince yönetilmiştir. Esasen 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-i Muvakkatin günün şartlarına göre gayet kapsamlı olarak düzenlenmiş olduğu görülmektedir.³¹⁵

Kanunu Muvakkat'ta ilk önemli değişiklik cumhuriyet döneminin ilk kapsamlı vilayet kanunu olan "Vilayet İdaresi Kanunu" ile gerçekleştirilmiştir. 1929 tarihinde yürürlüğe giren 1426 numaralı bu Kanun, 1913 tarihli ve 120 numaralı İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati'nin idareye ait kısmında bazı değişiklikler yaparak oluşturulmuştur. Ancak bu değişiklikte, Kanunu Muvakkat'ın vilayet özel İdaresi ile ilgili kısmı ele alınmadan sadece 1913 tarihli geçici Kanunun ilk bölümü üzerinde çalışılmış ve illerin genel yönetimini düzenleyen 1-74. maddeleri yürürlükten kaldırılarak yerini 1426 sayılı Kanun'a bırakmıştır. Burada yalnız idareye ait kısım ele alınmış ve diğer kısım ise eski halini korumuştur. 20 yıl sonra 1949 tarihinde tekrar

³¹⁵ Yüksel Kaştan, “Yerel Yönetimlerde Devlet Yatırımı Kavramının Tarihi Gelişimi”, *Kastamonu Eğitim Dergisi*, Ekim 2004, C. 12, No. 2, s. 526.

5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu” çıkarılmış, halen yürürlükte bulunan bu Kanun’da özel idareye yine değinilmemiş, ancak 1987 yılında 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu ile değişikliğe gidilmiştir.³¹⁶

İl genel idaresi ile ilgili olarak yapılan birçok düzenlemeye rağmen il özel idaresi ile ilgili herhangi bir yeni düzenlemeye gidilmemiş olmasından dolayı hususi idare kısmında da değişiklik yapılması zorunlu görülmüş ve 1987 yılında 3360 sayılı Kanun’la, Kanunu Muvakkat’ın bazı kısımlarında değişiklik yapılmış, fakat öz itibari ile eski hali korunmuştur. Bu kanun ile artık İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati’nin adı "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiştir.

Cumhuriyet döneminin ilk devresinde il özel idareleri daha güçlü yerel yönetim birimleri olarak çalışmış olmasına rağmen 1950’lerden sonra elindeki görev ve yetkilerden bir kısmı merkezi idarenin taşra teşkilatlarına kaydırılmış ve kısıtlanan kaynaklarıyla en az tanınan ve en az işlevsel olan yerel yönetimler halini almıştır.³¹⁷

İl özel idaresi ile ilgili yenileme ve düzenleme çalışmaları 1948, 1953 yılları ve 12 Eylül döneminde hükümet tasarısı haline getirilmiş, fakat TBMM’ye intikal ettirilememiştir.³¹⁸ 2003 yılından itibaren hükümet tarafından uygulamaya konulan “kamu yönetiminde yeniden yapılanma” çalışmaları çerçevesinde yönetimde yapısal reform uygulamasına geçişin bir sonucu olarak yerel yönetimlerde yapısal dönüşümü sağlayacak yeni kanuni düzenlemelerle yeni Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilirken 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu 22.02.2005 tarihinde TBMM’ce kabul edilmiş ve 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

3.1.9.3. 5302 sayılı Kanunun Getirdiği Yenilikler

İl özel idarelerini düzenleyen 5302 sayılı Kanun, yürürlük tarihine kadar olan bütün mevzuat ve pratik birikimi değiştirmekte ve sistemi yeni baştan kurgulamaktadır.

³¹⁶ Kaştan, *a.g.e.*, s. 532.

³¹⁷ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 155.

³¹⁸ Eşref Açıkgöz, “Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin”, SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Isparta 2007, s. 10.

Kanun en başta ruhu ve zihniyet dünyası bakımından 3360 sayılı Kanun'dan tamamen farklıdır.³¹⁹

3.1.9.3.1. İl Özel İdaresinin Yetki, Görev Ve Sorumlulukları

5302 sayılı Kanun ile, il özel idaresinin görev-yetki, organları, teşkilatı, insan kaynakları, mali yapısı ve borçlanması, çalışma yöntemleri ve süreçleri, diğer kurumlarla ilişkileri denetimi ve yönetime katılma konuları yeniden düzenlenmiş ve önemli sayılabilecek yenilikler getirilmiştir. Düzenlemeyle yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesi, yerel sorunların mahallinde çözülmesi, proaktif, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetimin oluşturulması ve kaynakların etkin kullanılması amaçlanmıştır.³²⁰

İl özel idarelerinin yeniden yapılandırılması, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun yanında 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısıyla getirilen hükümler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Her iki metin ile, il özel idareleri daha özerk, güçlü ve geniş bir teşkilata sahip yerel birimler olarak tasarlanmış ve vilayet genelinde etkin bir idari mekanizma konumuna getirilmek istenmiştir.³²¹

Yeni düzenlemeyle il özel idarelerinin görev ve sorumluluklarının arttırıldığı görülmektedir. Bu zamana kadar işlevi tartışılan ve ciddi kaynak sorunları çeken il özel idareleri yeni kanunla birden bire birçok görev ve sorumlulukla donatılmıştır.³²²

3360 sayılı Kanun'la il özel idareleri “taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve kanunla belirlenmiş sınırlı, özel görevleri yapmakla yükümlü bir tüzel kişi” olarak tarif edilirken, 5302 sayılı Kanun içerdiği yeni hükümlerle, il özel idarelerinin görev ve sorumluluklarını bir hayli genişletmiştir.³²³

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, daha önceki 3360 sayılı Kanun'dan farklı olarak il özel idarelerine birçok yeni görev vermiştir. Yeni kanunda, en dikkat çeken değişiklik eski kanunda tek tek sayılan görevlerin yerine hizmet alanlarının sıralanmış olmasıdır. Kanun ile özel idaresinin görev ve yetkileri ayrıntılı olarak sayılmamış, sadece konuları belirtilmekle yetinilmiştir. Böylelikle, görev ve yetkilerin

³¹⁹ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 164.

³²⁰ Eryılmaz, 2007, s. 140.

³²¹ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 156.

³²² Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 164.

³²³ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 164.

belirlenmesinde geleneksel yöntem olan liste halinde ayrıntılı “sayma”(tadadı) yöntemi bırakılarak, ana konular itibariyle belirtmek suretiyle “yetki” ilkesine geçilmiştir.³²⁴ 5302 sayılı Kanun’la, il özel idareleri il sınırları içerisinde olmak kaydıyla, kanunla başka kamu kurum ve kuruluşlarına verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki görevleri yapmak, kararları almak, alınan kararları uygulamak ve uygulamayı denetlemekle görevli kılınmıştır. Bu çerçevede il özel idarelerinin il sınırları içerisinde “yerel işlerin genel yetkilisi haline getirildiğini” ileri sürmek mümkün hale gelmiştir.³²⁵

İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları 5302 sayılı Kanun’un 6. maddesinde düzenlenmiş olup, anılan Kanun hükmüne göre il özel idaresi, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir. Görüldüğü gibi maddede özel idarelerin görev ve yetkileri tek tek sayılmamış, bunun yerine hizmet alanları belirtilmiş ve kanunlarla açıkça başka bir kurum veya kuruluşa verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmet özel idarelere bırakılmıştır.³²⁶

Eski Kanun’un 78. maddesinde il özel idaresinin yapacağı işler 16 ayrı alt maddede toplanmış ve bir bir sayılmıştır. Yeni Kanun’la il özel idarelerine birçok yeni görev ve sorumluluk yüklenmektedir. Böylece, il özel idarelerinin bir yerel yönetim birimi olarak daha işlevsel olması amaçlanmaktadır. Eski Kanun il özel idarelerinin görevlerini sayma yoluyla belirtirken, yeni Kanun il sınırları içinde il özel idarelerini yerel ve ortak ihtiyaçlar için nispeten genel görevli saymaktadır. İl özel idarelerinin

³²⁴ Eryılmaz, 2007, s. 140.

³²⁵ Özcan Sezer, “Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 2008, s. 358.

³²⁶ Hüseyin Gül- Dilek Memişoğlu, “Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetmelik Reformu”, *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2007, s. 76.

görevlerinin belirlenmesinde belediye sınırları içinde ve dışında kriteri getirilerek belediye sınırları dışında il özel idaresinin görevlerinin sayılarak imar, yol, su, kanalizasyon gibi temel hizmetlerde tam yetkili birimin açıkça belirtilmesi bu hizmetlerle ilgili her hangi bir aksaklık yaşanmaması için alınan bir tedbir olarak düşünülmüştür.³²⁷

İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları yetki alanları itibariyle ayrılarak incelendiğinde, il sınırları içindeki görevler ve belediye sınırları dışındaki görevler olarak ikiye ayırmak mümkündür.

İl özel idaresinin belediye ve köyler dahil olmak üzere il genelindeki görev ve sorumlulukları sağlık, tarım sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetlerdir.³²⁸

İl düzeyinde il özel idarelerine verilen görevler ağırlıklı olarak aynı zamanda bakanlıklar ve merkezi yönetim kuruluşlarının uhdesinde bulunan görev ve yetkilerle, 2005 yılında lağvedilen Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün toprak ve su ile ilgili görev ve yetkilerini içermektedir.

Belediye sınırları dışında il özel idareleri, köylere yönelik hizmetlerle, belediye sınırları dışında kalan alanlarda alt yapı, katı atık, çevre, imar gibi konularda, belediyelere benzeyen yetki ve sorumluluklarla teçhiz edilmiştir.

İl özel idareleri aynı zamanda, belediye sınırları dışında gayri sıhhi müesseselerle umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve buraları denetlemekle yetkili kılınmıştır.

Ayrıca 5302 sayılı Kanun'un 6. maddesinde 24.7.2008 tarih ve 5793 sayılı Kanun'un 42. maddesiyle yapılan değişiklikle, *“Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu*

³²⁷ Sezer, a.g.t., s. 359.

³²⁸ Eryılmaz, 2007, s. 141.

hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkanları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Bu fıkra göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkra da öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir” hükmü getirilmiş ve il özel idaresinin bakanlıklarla işbirliğine giderek onların görev sahasına giren her türlü yatırımı görev alanı kısıtlaması olmaksızın bütün il sınırları içinde yapabilmesine imkan sağlanmıştır.

İl genel meclisinin görev ve yetkilerinin sayıldığı 10. maddenin “i” bendinde il genel meclisine; il özel idaresi adına imtiyaz vermek ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar verme yetkisi tanınmıştır. Bu düzenleme doğrultusunda önceden de mevcut olan yetkinin kapsamı genişletilerek kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle gördürülme imkanları genişletilmiş, kamu hizmetlerinin sosyal özünün boşaltılarak piyasalaştırılmasının yolu açılmıştır. Ayrıca, Bakanlar Kurulu izniyle kurulan şirketler il genel meclisinin kararıyla özelleştirilebilecektir. Özel sektörle işbirliğinde kamunun, kamu hukukundan kaynaklanan üstünlükleri yapılan düzenlemelerle özel sektör lehine değiştirilmektedir. Bunun araçlarından biri yap-işlet-devrettir. Nitekim Kanun tasarısının gerekçesinde, yapılan düzenlemelerle il özel idarelerinin, birçok iş ve hizmetler bakımından yaptırma veya işletme yöntemlerini kullanmaya da açıkça yetkili kılınacağı vurgulanmıştır.³²⁹

5302 sayılı Kanun’la ayrıca, özel idarelere il özel idaresi bütçesinden, emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamalar yapılabilme imkanı tanınmış ve il çevre düzeni planını yapma görevi verilmiştir (Madde-6).

5302 sayılı Kanun “acil durum planlaması” başlığıyla il özel idareleri için farklı bir görev tanımlaması getirmektedir. Kanun’un 69. maddesiyle getirilen bu göreve göre, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların

³²⁹ Remzi Çiftçipınar, “Yeni İl Özel İdare Yasası’na Eleştirel Bir Bakış”, *Yasama Dergisi*, S. 2, Temmuz-Ağustos-Eylül, 2006, s. 132.

zararlarını azaltmak amacıyla il özel idareleri, ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını yapmak, ekip ve donanımı hazırlamakla mükelleftir.³³⁰

5302 sayılı yeni Kanun planlamaya büyük önem vermektedir. Kanun'un 6. maddesine göre "il çevre düzeni planı" valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılırken, il çevre düzeni planı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanmaktadır.³³¹

İl özel idarelerinin yetki ve imtiyazları, 5302 sayılı Kanun'un 7. maddesinde sayma yoluyla belirtilmiştir. Eski kanundan farklı olarak yönetmelik çıkarmak ve belediye sınırları dışında gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek yeni yetki ve imtiyazlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bunun yanı sıra, il özel idarelerine halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması yapabilme imkanı getirilirken, il özel idaresinin malları devlet malı hükmünde sayılmış, kamunun yararlanmasına açık ve gelir getirmeyen taşınmaz mallara vergi, resim, harç, katkı ve katılma payı muafiyeti tanınmıştır.³³²

İl özel idarelerine 5302 sayılı yeni Kanun'la il sınırları içerisinde birçok görev ve sorumluluk verilmektedir. Bu durum aslında daha önceden il özel idarelerine ait olup da merkezi yönetim tarafından yürütülen görevlerin tekrar bu yönetimlere verilmesi anlamına gelmektedir.³³³

3.1.9.3.2. İl Özel İdaresinin Tüzel Kişiliği Ve Özerkliği

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005 yılından önce yürürlükte olan 3360 sayılı Kanun'a göre önemli değişiklikler getirmiştir. 3360 sayılı Kanun il özel idarelerini "taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve kanunla belirlenmiş sınırlı, özel görevleri yapmakla yükümlü bir tüzel kişi" olarak tanımlarken; 5302 sayılı Kanun "il halkının mahalli nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri" olarak tanımlamaktadır. İl özel idarelerinin "kamu tüzel kişiliği" kanunda

³³⁰ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 168.

³³¹ Sezer, *a.g.t.*, s. 360.

³³² Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s.169.

³³³ Sezer, *a.g.t.*, s. 360.

net olarak yer almaktadır. Böylece bir yerel yönetim birimi olarak il özel idarelerinin yeni kanunla güçlendirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

İl özel idaresine 1864 ve 1870 Nizamnamelerinde tüzel kişilik verilmemiştir. Bu nizamnamelerde gerçekte bir yerel yönetim olarak kabul görmeyen özel idaresi, 1876 Kanun-i Esasi ile tüzel kişilik kazanmış 1913 tarihli geçici kanun ile de kendi özel kanununa kavuşmuş, Osmanlı devletinin yönetimde reform girişimlerinin başta gelen ürünlerinden biri olan 1913 tarihli bu kanunla da geniş çerçeveli görev ve yetkilerle donatılmıştır.³³⁴

5302 sayılı Kanun’la, öncesinde bir yerel yönetim birimi olarak gerektiği kadar önem verilmeyen il özel idareleri, teşkilat yapısı, kendisine verilen görev ve sorumluluklar açısından gerçek bir yerel yönetim birimi haline getirilmeye çalışılmıştır. Öyle ki, il özel idarelerine idari ve mali özerklik verilmesi ile birlikte il özel idareleri ile kurulmak istenen sistemin yukarıdan aşağıya yetki salma yoluyla gerçekleştirilen “idari adem-i merkeziyet”, “idari yerinden yönetim” olduğu belirtilmektedir.³³⁵

5302 sayılı Kanun’la daha etkin ve özerk bir özel idare kurulmasının hedeflendiği görülmektedir. Son dönemde yürürlüğe konulan mahalli idarelerle ilgili kanunlarda görülen yerel yönetimlerin özerklikleriyle ilgili çağdaş anlayışa ve Avrupa Birliği uygulamalarına yakınlaşma çabasına 5302 sayılı Kanun’da da rastlanılmaktadır.³³⁶

5302 sayılı Kanun’la il özel idarelerine ilk kez idari ve mali özerklik tanınmaktadır. Daha önceden il özel idarelerinin idari vesayet uygulaması kapsamında merkezi yönetimin onayına bağlı olarak yaptığı; gerçek ve tüzel kişilere izin ve ruhsat vermek, yasak koymak ve uygulamak, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak, kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek, iç ve dış borç almak, özelleştirme yapmak, yurt içi ve dışındaki yerel yönetimler ve birlikleri ile işbirliği yapmak, sermaye şirketleri kurmak, gibi görev ve yetkileri artık bu onaya bağlı olmadan yerine getirilebilecektir. Böylece idari vesayet uygulamasının kapsamı daraltılarak merkezi idarenin denetim yetkisi zayıflatılmaktadır.³³⁷

³³⁴ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 155.

³³⁵ Sezer, *a.g.t.*, s. 357.

³³⁶ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 183

³³⁷ Çiftelipinar, *a.g.m.*, s. 131.

5302 sayılı Kanun'un getirdiği somut ilke ve hükümlerle, il özel idaresinin özerkliği yeniden ele alınmış ve bu alanda önemli değişikliklere gidilmiştir. Bunlar ana hatlarıyla; meclis başkanının seçimle işbaşına gelmesi, il genel meclisi kararları üzerindeki valinin onay yetkisinin kaldırılması, bütçenin İçişleri Bakanlığı'nın onayı yerine il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi, il genel meclisinin fesih koşullarının dört maddeden ikiye indirilmesi ve bu suretle zorlaştırılması, il özel idarelerinin il genel meclisi kararıyla uluslararası organizasyonlara katılabilmesi, ortak faaliyet ya da proje gerçekleştirebilmesi, yerel yönetimler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla müşterek hizmet projeleri gerçekleştirebilmesi olarak sıralanabilir.³³⁸

3.1.9.3.3. Organların Düzenlenmesi Ve Çalışması

3.1.9.3.3.1. İl Genel Meclisinin Çalışma Şekli Görev Yetki Ve Sorumluluğu

İl genel meclisinin yapısında ve oluşumunda eskiye göre yeni kanunun getirdiği herhangi bir değişiklik görülmezken, 5203 sayılı Kanun'la il genel meclisinin yapısal ve işlevsel durumunda temel değişiklikler getirilmiştir.

Yeni kanunun il genel meclisine ilişkin gerçekleştirdiği önemli değişikliklerden biri, valinin il genel meclisinin başkanı olma sıfatına son vermesidir. Eski kanuna göre seçilmiş bir organ olan il genel meclisini başkanı, atanmış bir kişi olan valiydi. 5302 sayılı Kanun'la valinin yürütme organı konumu korunurken, meclisin kendi içinden seçeceği bir kişiye meclis başkanı sıfatı verileceği hüküm altına alınmıştır.³³⁹

3360 sayılı Kanun'un 111. maddesinde il genel meclisinin tabi başkanının vali olduğu ve valinin başkanlığında toplanan il genel meclisinin birinci ve ikinci başkan vekilini seçeceği belirtilmiştir. 5302 sayılı yeni Kanun'un 11. maddesi ile en yaşlı üyenin başkanlığında toplanan il genel meclisinin üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, birinci ve ikinci başkan vekilini seçeceği hükmü getirilmiş ve valinin meclis başkanlığı görevine son verilmiştir. Bu durum uygulamada son derece ciddi yenilikler getirmiş, meclis başkanı il özel idaresinin yönetiminde yeni ve etkili bir güç olarak yerini almıştır. Hatta uygulamada il özel idaresinin bütçesinin planlanması ve

³³⁸ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 184.

³³⁹ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 170.

kullanılmasında validen daha etkili konuma gelmiştir. Ayrıca yerel seçimlerden sonra teşekkül eden il genel meclisinin ilk toplantıya çağırılması usulünde de değişikliğe gidilmiş ve eski kanunla seçim sonuçlarının alınmasından sonra 15 gün içinde vali tarafından toplantıya çağırılan meclisin 5302 sayılı Kanun'un 11. maddesi hükmüyle, seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanması esası getirilmiştir.

5302 sayılı Kanun'un il genel meclisi ile ilgili getirdiği diğer yenilik ise meclisin her ay düzenli olarak toplanması olmuştur. Eski kanuna göre il genel meclisi yılda iki defa Mayıs ve Kasım ayında 30 günü geçmemek üzere (toplantı süresi sona erdiği halde konuların incelenmesi ve görüşülmesi neticelenmemiş ise il genel meclisi 10 günü geçmemek üzere toplantıyı uzatır ve sebeplerini İçişleri Bakanlığı'na bildirir) toplanırken, yeni Kanun'un 12. maddesine göre il genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutata toplantı yerinde toplanacaktır. Bu maddeye göre il genel meclisi her ayın ilk haftasında düzenli olarak toplanmaktadır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. İl genel meclisinin her ay düzenli bir şekilde toplanması, meclisin il özel idarelerinin yönetimindeki etkinliğini daha önceki yasa dönemine göre oldukça artırmıştır. Zira her ay 5 gün süreyle toplanan mecliste zaman zaman gündeme bağlı olarak zaman zaman da gündem dışı verilen önergelerin gündeme alınmasıyla il özel idaresi bütçesinin kullanımıyla ilgili konular görüşülmekte ve aslında encümene ait olan belli işlere ödenek aktarılmasıyla ilgili kararlar alınmakta, encümenin önüne ya da yerine geçilmektedir.

Yeni Kanun'la meclisin toplanma zamanıyla ilgili olarak getirilen değişikliklerin yanında toplanma yeriyle ilgili olarak da değişiklik getirilmiş ve 12. maddede valiye önceden bilgi verilmek kaydıyla meclisin, başkanın belirlediği yerde toplantı yapabileceği hükmü getirilmiştir. Eski kanunda bulunmayan ve fesih sebebi sayılan bu düzenleme, 5302 sayılı Kanun'da "mutata toplantı yerinin dışında toplanılmasının zorunlu olduğu hal" şartına bağlanmış olmakla birlikte, kanunda bu zorunlu hal ya da hallerin ne olduğunu belirtilmediği için uygulamada il genel meclislerinin, üyelere birisi tarafından meclis başkanlığına verilen bir önergenin gündeme alınıp kabulü ile mutata toplantı yeri dışında toplandığı görülmektedir.

Eski kanunda il genel meclisi toplantılarının başlangıç ve bitiş tarihlerinin İçişleri Bakanlığı'na bildirileceği hükmü mevcut iken yeni yasada bu konuda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca il genel meclisinin olağanüstü toplantıları ile ilgili olarak da yeni Kanun'la önemli değişiklikler getirilmiştir. Eski Kanun'un 114. maddesine göre devletçe ve valilikçe lüzum görüldüğü zaman il genel meclisinin olağanüstü toplantıya çağrılabilceği, toplantıda çağrıyı gerektiren konuların dışında başka konuların görüşülemeyeceği belirtilmiştir. Eski Kanun'un 115. maddesinde meclis üyelerinin üçte ikisinin başvurusuyla validen olağanüstü toplantı talep etmesi halinde valinin konuyu gerekçesiyle birlikte İçişleri Bakanı'na iletip, bakanın talimatına göre meclisi toplantıya çağırması esası getirilmişken, 5302 sayılı Kanun *“il genel meclisi başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde il genel meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutad usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağrıyı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez”* (Madde-12) hükmünü amir olup, olağanüstü toplantılara sınırlama getirmiş ayrıca meclis üyelerinin talebiyle olağanüstü toplantı yapılması hakkında herhangi bir düzenleme getirilmemiştir.

İl genel meclisinin toplantı ve karar yeter sayısı ile ilgili eski ve yeni kanunlarda benzer ve paralel hükümler mevcut olup, her iki kanunda toplantı ve karar yeter sayısı ile ilgili salt çoğunluk aranacağı hükme bağlanmıştır. Ancak eski Kanun'un 120. maddesinin *“meclisi umumii vilayet azayı mürettebesinin nüsfindan bir ziyadesi hazır bulunmadıkça müzakereye iptidar edemez”* hükmü uyarınca salt çoğunluğun sağlanamadığı hallerde meclisin herhangi bir konuyu görüşmesi mümkün değilken, 5302 sayılı yeni Kanun'un 14. maddesiyle *“meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde, başkan, gün ve saatini tespit ederek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil eder. Gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılır”* hükmü getirilerek, meclisin üye tam sayısının dörtte biriyle de toplanmasına imkan sağlanmıştır.

İl genel meclisi kararlarının kesinleşmesi ile ilgili hükümlerde de oldukça önemli değişikliklere gidilmiştir. Eski kanuna göre meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için valinin tasdiki şartı getirilmiş olmasına rağmen yeni Kanun'da tasdik şartı yerine *“il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde*

valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez” denilmek suretiyle valiye göndermeyi yeterli saymıştır. Yani Kanun ile valiye, yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilerek kesinlik kazanan kararlar aleyhine idari yargıya başvurma hakkı getirilmiştir. Bu düzenleme eski yasada yer alan Danıştay nezdinde itirazda bulunma hakkıyla benzeşmektedir.

Ancak, 5302 sayılı yasanın 15. maddenin ikinci fıkrasında yer alan “...ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar ...” ifadesi ile aynı maddenin üçüncü fıkrası olan “Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir” hükmü Anayasa Mahkemesi’nin 18.01.2007 tarihli ve E.:2005/32, K.:2007/3 sayılı kararıyla iptal edilmiş olup, gerekçeli kararın Resmi Gazetede yayımlandığı 29.12.2007 tarihinden başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe gireceği hükme bağlanmıştır. Anayasa Mahkemesi’nin iptal gerekçesinde de söz konusu düzenleme ile merkezi idarece Anayasa’nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken vesayet yetkisinin zayıflatıldığına vurgu yapılmıştır. Bu süre içinde yeni bir düzenleme yapılmadığından Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararının yürürlüğe girmesiyle birlikte fiilen meclis kararlarının vali tarafından onaylanması sonucunu doğuracak bir durum³⁴⁰ ortaya çıkmıştır.

Yeni Kanun’la il genel meclisinin feshedilme gerekçeleri daraltılmıştır. İl genel meclisinin feshi ile ilgili düzenleme 5302 sayılı yeni Kanun’un 22. maddesinde düzenlenmiş ve “İl Genel Meclisi;

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa,

b) İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir” hükmü getirilmiştir. Eski Kanun’un meclisin feshi hususunu düzenleyen 125. maddesi “İl Genel Meclisi:

1 - Kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanırsa,

³⁴⁰ M. Niyazi Tanılır, “İl Özel İdarelerinde Valilerin Konumu Yeniden Düzenlenmelidir”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mart-Nisan -2008, C. 22, S. 127, s. 46.

2 - Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa,

3 - Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal il genel meclisine ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğratırsa,

4- Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa, vali durumu gerekçesiyle birlikte derhal İçişleri Bakanlığına bildirmeğe mecburdur.

İçişleri Bakanlığının iş'arı üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunur ve bu gibi yerlerde yeniden seçim yapılır” hükmünü amirdi. Yeni Kanun’la meclisin feshi zorlaştırılmış, eski kanunda önemli bir fesih gerekçesi sayılan siyasi meselelerin müzakeresi bile yeni kanunda il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar almak şeklinde düzenlenmiş ve karar alınmadığı takdirde tek başına siyasi müzakere fesih sebebi olmaktan çıkarılmıştır. Bu düzenlemeyle, il genel meclisinin feshi eski uygulamaya göre nispeten zorlaştırılmış ve il genel meclislerine siyaseten belli bir esneklik kazandırılmıştır.

İl genel meclisinin çalışma kabiliyetini fesih vb. sebeplerle kaybetmesi halinde eski kanunda il genel meclisinin yerini yeni seçimlere kadar valinin başkanlığında il idare kurulu üyeleri ve il belediye meclisinin katılımıyla seçilecek heyetin alacağı düzenlenmiş iken, 5302 sayılı Kanun’da yeni meclis üyelerinin seçimi yapılmıncaya kadar il genel meclisi görevinin il encümeninin memur üyelerince yürütüleceği hüküm altına alınmıştır (Madde-23).

5302 sayılı Kanun’la il genel meclisi üyeleriyle ilgili getirilen bir diğer yenilik de, meclis üyelerine sağlanan huzur hakları ve diğer sosyal haklardır. 5302 sayılı Kanun’un 24. maddesiyle, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için meclis başkanı ve diğer meclis üyelerine huzur hakkı ödenmesi esasa bağlanmış, ayrıca meclis üyelerine mazeret ve hastalık izni imkanı sağlanmıştır.³⁴¹

İl genel meclisinin görev ve yetkileri 5302 sayılı Kanun’un 10. maddesinde 15 alt maddede sayılırken, eski Kanun’da 128. -135. maddelerde madde madde sayılmıştır. Yeni Kanun’da, eski kanunda belirtilmeyen stratejik plan hazırlanması ve büyükşehir belediyelerinin bulunmadığı illerde il çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışında kalan yerlerin imar planlarını görüşme ve kabul etme yetkisi il genel meclisine verilmiştir.

³⁴¹ Ökmen - Parlak, a.g.e., s. 174.

5302 sayılı Kanun’la il genel meclisine verilen yeni görevler, stratejik plan ile özel idare faaliyetlerinin ve personelinin performans kriterlerini görüşmek ve karara bağlamak, norm kadro çerçevesinde il özel idaresi ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının, ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek, ihtisas komisyonları üyelerini seçmek, yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek, meclis başkanı ve başkan vekilleri ile katip üyeleri seçmek, ilin çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki imar planlarını görüşmek ve karara bağlamaktır.³⁴²

Ayrıca il genel meclislerince kabul edilen il özel idaresi bütçesi eski kanunda onaylanmak üzere İçişleri Bakanlığı’na gönderilmekte iken (86. madde), 5302 sayılı Kanun’un 45. maddesinde, “vali tarafından hazırlanıp Kasım ayının ilk gününden önce meclise sunulan bütçe, yıl sonuna kadar meclis tarafından aynen veya değiştirilerek kabul edilir” denilmek suretiyle, bütçenin kesinleşmesi için herhangi bir merciin onayına gerek görülmemiştir.

İl özel idaresi bütçesi üzerinde İçişleri Bakanlığı’nın önemli sayılabilecek vesayet yetkileri bulunmaktaydı ve nihai olarak bütçe bakanlıkça onaylanmaktaydı. Bakanlık; kanunlara aykırı gördüğü madde ve terimleri düzeltmeye, toplamaya yetkili olup da bütçeye konmayan gelirleri bütçeye koymaya, eksik olanları yasal düzeye çıkarmaya, idarenin yetkili olmadığı halde bütçeye koyduğu gelirleri çıkarmaya, il özel idaresinin görevi olmayan hizmetler için konmuş ödenekleri çıkarmaya, yasal olarak bütçeye konması gerekip de konmamış ödenekleri bütçeye koymaya yetkili bulunmaktaydı. Yeni düzenlemeyle merkezi idarenin yerel yönetimler maliyesi üzerindeki en önemli vesayet yetkisi ortadan kaldırılmıştır. Özel idarenin bütçesi artık il genel meclisinin kararıyla merkezi idarenin onayına gerek kalmaksızın kabul edilmektedir.³⁴³

Bütçe ile ilgili bir diğer önemli değişiklik özel idare bütçesinin harcama yetkilisinin (ita amiri) eski yasaya göre değiştirilip yeniden düzenlenmesidir. Eski Kanunun 90. maddesi “vali, vilayet bütçesinin amiri itasıdır (ita amiridir)” hükmünü içermekteyken 5302 sayılı Kanun’un 46. maddesiyle, il özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olacağı, ilçelerde bu yetkinin kaymakam tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

³⁴² Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 171-172.

³⁴³ Çiftelipinar, *a.g.m.*, s. 134.

3.1.9.3.3.2. İl Encümeninin Oluşumu Ve Çalışma Usulleri

5302 sayılı Kanun’la il encümeni idari bir organ olarak düşünülmüştür. İl encümeninin oluşum süreci ve üye sayısı yeniden düzenlenerek ve bazı birim amirleri de il encümenine dahil edilmek suretiyle encümenin uzmanlık niteliği artırılmak istenmiştir.³⁴⁴

Eski Kanun’a göre il özel idaresinin organları il genel meclisi başkanı, il genel meclisi, il daimi encümeni olarak sayılmışken 5302 sayılı Kanun’da kısmi değişikliğe gidilmiş ve Kanunun 3/b. maddesiyle il özel idaresinin organları: il genel meclisini, il encümenini ve valiyi ifade eder hükmü getirilmiştir. Burada özellikle belirtilmesi gereken hususların başında daha önce kullanılan il daimi encümeni ibaresinin yerini il encümeni ifadesinin almış olması gelmektedir. İl encümeninin 5302 sayılı Kanun’la sadece ismi değişmemiş aynı zamanda yapısı da değişikliğe uğramıştır. Eski Kanunun 136. maddesinde “encümeni vilayat” başlığıyla düzenlenen il daimi encümeni, meclis üyelerinin kendi aralarından seçeceği 5 üyeden oluşmakta iken, 5302 sayılı Kanun’un 31. maddesi, *“il encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur”* hükmüyle seçilmiş beş encümen üyesinin yanına beş de atanmış üyeyi getirmiştir.

Daha sonra 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun’un 22. maddesiyle 5302 sayılı Kanun’un 25. maddesinde düzenleme yapılarak il encümenin yapısı yeniden değiştirilmiş ve il encümeninin valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun’da, maddenin yürürlüğe giriş tarihi ilk mahalli idareler seçimleri olarak belirlendiğinden il encümeninin yeni yapısı 30 Mart 2014’ten sonra hayata geçirilmiştir.

Bir karar organı olan encümende atanmış üyelerin bulunması il özel idarelerinin özerkliğini zedeleyebilecek bir durum³⁴⁵ olarak görülse de, eski kanun ile il özel idaresinin başı olan vali, il daimi encümeninde seçilmiş taşra politikacılarına karşı beşe bir durumda adeta çaresiz bırakılmış ve bu durum uygulamada birtakım sıkıntıların yaşanmasına yol açmıştır. Yeni düzenlemeyle yürütme organının başı olan valinin gücü

³⁴⁴ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 174.

³⁴⁵ Gül - Memişoğlu, *a.g.m.*, s. 81.

arttırılmış gibi görünmektedir. Ancak, uygulamada birçok ilde valilerin encümen toplantılarına katılmadıkları ve encümene il özel idaresi genel sekreterlerinin başkanlık ettikleri bilinmektedir.

Encümenin yapısı ile ilgili bir başka farklılık da, eski Kanunda il daimi encümenine seçilecek üyelerin ayrı ilçelerden olması hükme bağlanmışken, 5302 sayılı yeni Kanunda encümenin seçilmiş üyeleri ile ilgili bu konuda herhangi bir kısıtlayıcı hükmün getirilmemiş olmasıdır.

Ayrıca eski Kanunda valinin encümene katılmadığı toplantılara vali yardımcısının başkanlık edeceği hükmü mevcut iken, 5302 sayılı Kanun'da valinin katılmadığı toplantılara il özel idaresi genel sekreterinin başkanlık edeceği hüküm altına alınmıştır.

3360 sayılı eski Kanun'a göre il daimi encümeni, il özel idaresinin diğer karar organı olarak kendi adına yürüttüğü görevleri ve il genel meclisinin toplantı halinde olmadığı durumlarda aciliyet arz eden meseleleri karara bağlamaktaydı. 5302 sayılı Kanun'la il encümeni sadece yürütme organı olarak görülmüş ve il genel meclisinin yerine karar alma yetkisine son verilmiştir. Zira, yeni Kanunun il encümeninin görevlerini düzenleyen 26. maddesinde böyle bir göreve yer verilmemiştir.³⁴⁶

Encümenin görev ve yetkilerini düzenleyen 26. madde ile encümenin yürütme organı olma niteliği daha netleştirilmiş ve eski Kanunda yer alan meclis yerine karar alma yetkisine son verilmiştir. Encümene, stratejik plan hakkında görüş bildirmek, taşınmaz mal alım satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı aşmamak üzere kiralanmasına karar vermek gibi yeni görev ve yetkiler verilmiştir. 5302 sayılı Kanun'un getirdiği bir diğer yenilik gündemin belirlenmesine ilişkindir. Eski Kanuna göre, encümen vali tarafından gündeme getirilmeyen konuları görüşemezken, yeni düzenlemeye göre valinin yanında encümen üyelerinin de gündem maddesi teklif etme hakkı vardır.³⁴⁷

Yeni Kanun, encümenin toplantı usulüyle ilgili de değişiklikler getirmektedir. 3360 sayılı Kanun'da encümen toplantılarıyla ilgili detay düzenleme bulunmazken 5302 sayılı Kanun'un 27. maddesiyle encümenin önceden belirlenmiş gün ve saatte haftada

³⁴⁶ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 175.

³⁴⁷ Gül - Memişoğlu, *a.g.m.*, s. 81.

en az bir kere olmak üzere toplanacağı karar altına alınarak, encümenin toplantılarına bir standart getirilmek istenmiştir.³⁴⁸

5302 sayılı Kanun'un 27. maddesine göre, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı görülerek vali tarafından bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesi istenen encümen kararlarında, encümenin ısrarı söz konusu olması halinde vali yürütmeyi durdurma talebi ile 10 gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilmekte, itiraz da en geç 60 gün içinde Danıştay tarafından karara bağlanmaktadır. Bu maddede belirtilen yasal süreç için geçerli olan zaman limitleriyle ilgili 3360 sayılı Kanun'da her hangi bir düzenleme bulunmamaktaydı. Ancak yeni Kanunda, encümenin valiye karşı ısrarında hangi oranın aranacağı açık değildir. Oysa 3360 sayılı Kanun'un 140. maddesinde bu oran 2/3 olarak belirlenmişti.³⁴⁹

3.1.9.3.3.3. Valinin Görev ve Yetkileri

Vali, 5302 sayılı Kanun'un 29. maddesinde; il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak tanımlanmıştır. Yeni Kanunun 30. maddesinde valinin görevleri 15 alt başlık halinde sıralanmış iken, eskisinde 87-98. maddelerde madde madde sıralanmıştır. Her iki kanunda sıralanan yetkiler büyük ölçüde benzeşmekle birlikte yeni Kanunda belirtilen il özel idaresini stratejik plana göre yönetmek valiye verilen yeni bir görev olarak karşımıza çıkmaktadır.

5302 sayılı Kanun'un, valilere verdiği yeni görevlerden en önemlisi, ilin stratejik planını ve yıllık performans planını hazırlamaktır. Yeni Kanunun 31. maddesinde düzenlenen stratejik plan ve performans planı eski Kanunda düzenlenen bir husus değildir. Zira stratejik plan ve performans planı gibi kavramlar kamu yönetiminde güncel kavramlar olup idari mevzuatımıza yeni girmektedir. 5302 sayılı Kanun'a göre vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde, kalkınma planı ve programı ve varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programını hazırlayıp ve il genel meclisine sunacaktır.³⁵⁰

5302 sayılı Kanun'un 32. maddesinde yetki devri düzenlenerek, valinin görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı

³⁴⁸ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 175.

³⁴⁹ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 175.

³⁵⁰ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 177.

bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebileceğini hüküm altına almıştır.

Vali, eski Kanun döneminde il özel idaresinin başı ve yürütme organı, aynı zamanda il genel meclisinin başkanı konumunda bulunmaktaydı. İl genel meclisinin kararları üzerinde geniş ve önemli vesayet yetkilerine sahipti. Yeni Kanunla valiliğin organlar içindeki yeri son sıraya düşürülüp, valilerin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilmektedir. 5302 sayılı Kanun’la, il genel meclisinin tek karar organı olarak düzenlenip başkanını kendi üyeleri arasından seçmesi, meclis gündemini başkanın belirlemesi, yılda iki kez yerine her ay toplanması öngörülmekte ve meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin onayına sunulma zorunluluğu kaldırılmaktadır. Eski Kanundaki vali, encümen, meclis sıralaması yeni Kanunla meclis, encümen, vali şekline dönüşmüştür. Bu düzenlemeler cumhurbaşkanının veto gerekçesinde de belirtildiği gibi özerklikten öte bağımsız niteliğe kolayca dönüşebilecek yerel bir meclis oluşturulmasına imkan sağlayıcı niteliktedir. Bu yetkilerle ve düzenleme biçimiyle il özel idareleri “genel yetkili” organlara dönüştürülmektedir.³⁵¹

2005 yılına kadar il özel idarelerinde “güçlü yürütme organı” (vali) modeli uygulanmakta iken, 5302 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle beraber “güçlü karar organı” (il genel meclisi) modelinin esas alındığı, yetki ve görevlerin buna göre düzenlendiği görülmektedir. Nitekim bu çerçevede vali il genel meclisinin başı olmaktan çıkarılmıştır.³⁵²

Yeni Kanun valiyi sistemin tam olarak dışına çıkarmamıştır. Ancak mahalli idare sisteminin işlemesine mülki idare amirlerinin doğrudan müdahale etmesini engellemiştir. Dolayısıyla anayasamızda yerini alan ve güçlü bir şekilde yürütülmekte olan merkezi idarenin il özel idareleri üzerindeki vesayet denetimi yetkisi daraltılmış ve kullanımı zayıflatılmıştır.

Valinin il yönetiminde öteden beri tartışılan ikili konumunun (merkezin temsilcisi, yerel yönetimin başı) değiştirilerek ilin genel idaresinin başında kalması ve il özel idaresinin yürütme sorumluluğundan ayrılması fikrine sıcak bakılmadığı 5302 sayılı Kanun ile ortaya konmuş ve yeni düzenlemede vali yürütmenin başı olarak il özel idaresi organları içinde yerini almıştır.³⁵³

³⁵¹ Çiftçipınar, *a.g.m.*, s. 132.

³⁵² Eryılmaz, 2007, s. 150.

³⁵³ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 164.

Ancak yeni düzenleme ile valilerin 5442 sayılı Kanun'daki konumu dikkate alınmamış, valiler sıradan bir mahalli yönetici gibi görülmüştür. Valilerin bu yeni konumu uygulamada bazı sorunların yaşanmasına sebep olmaktadır.³⁵⁴

3.1.9.3.4. Özel İdare Teşkilatı Ve Personeli

5302 sayılı ve İl Özel İdaresi Kanunu'yla il özel idarelerinin teşkilatı; yerel hizmetlerin etkin ve süratli bir şekilde yürütebilmesi için 3360 sayılı Kanun'un öngördüğü yapıya oranla esnek hareket kabiliyeti olan çok büyük bir yapı olarak öngörülmüştür.³⁵⁵

13.01.2005 tarih ve 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün (KHGM) kapatılması ile ilgili Kanun ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne verilmiş olan görev ve yetkiler İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerine bırakılmış, köy hizmetlerinin personeli de il özel idaresi personeli haline gelmiştir. İldeki köye ait her türlü altyapı ve toprak su kaynaklarının geliştirilmesine yönelik hizmetleri ifa eden ve personel sayısı, makine ekipmanı ile yatırım potansiyeli oldukça yüksek bir kuruluş olan köy hizmetleri il müdürlüklerinin il özel idaresinin yönetimine geçmesiyle birlikte özel idare teşkilatında ciddi bir düzenleme yapma gereği doğmuştur. Yeni Kanunda teşkilatla ilgili hükümler bu hususlar dikkate alınarak düzenlenmiştir.

5302 sayılı Kanun'un eski Kanuna göre getirmiş olduğu en temel değişikliklerden biri il özel idaresi teşkilatı alanında olmuştur. Yeni Kanunla il özel idareleri büyük şehir belediyelerine benzer bir teşkilat yapısına kavuşturulmuş, köy hizmetlerinin Kocaeli ve İstanbul illeri haricindeki diğer illerde kendisine devredilmesiyle, kırsal kesimde en önemli yerel yönetim birimi haline gelmiştir.³⁵⁶

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, özel idarenin teşkilatına ilişkin iki önemli hususta yenilik getirmektedir. Bunlardan biri "genel sekreterlik kurumu" (Madde-35) diğeri "norm kadro" (Madde-36) uygulamasıdır. Genel sekreterlik kurumu ile, valinin

³⁵⁴ Celal Dinçer, "5302 Sayılı Kanunla Yapılan Yeni Düzenlemelerden Sonra İl Özel İdaresinin Başlı Olarak Vali ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar", *Türk İdare Dergisi*, Haziran 2008, S. 459, s. 134.

³⁵⁵ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 178.

³⁵⁶ Eryılmaz, 2007, s. 150.

yanında yardımcı bir icra organı teşkilata dahil edilirken, norm kadroyla etkin ve rasyonel personel istihdamı amaçlanmıştır.³⁵⁷

Eski Kanunda, özel idare teşkilatı ayrıntılı olarak ele alınmamış, sadece 99. maddede il özel idaresinin validen sonra en üst düzeyde yetkili ve görevli memuru olan il özel İdare müdürünün görev ve yetkileri düzenlenmiştir. 5302 sayılı yeni Kanun'un 35. maddesinde il özel idare teşkilatının yapısı düzenlenmiş ve il özel idaresi teşkilatının; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşacağı hükme bağlanmıştır. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararına bırakılmış olup, birimlerin büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulacağı hüküm altına alınmıştır.

5302 sayılı Kanun'la il özel idare teşkilatında genel sekterlik kurumu ihdas edilmiş olup, eski Kanundaki özel idare müdürlüğü kadrosu kaldırılmıştır. Genel sekreter, eski Kanundaki özel idare müdürüne benzer bir şekilde özel idare teşkilatının ve işlerinin yönetilmesinden valiye karşı sorumludur ve özel idare hizmetlerini onun adına ve emirleri doğrultusunda yürütmektedir. Genel sekreterlik kadrosuna atananlar, büyükşehir belediyesi bulunan illerde genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık genel müdürü, diğer illerde ise genel idare hizmetleri sınıfına dahil müstakil daire başkanı için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar; bunlar valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile atanır. Yeni Kanunda genel sekreterle birlikte nüfusu 3 milyona kadar olan illerde en fazla 2 adet genel sekreter yardımcısı kadrosu ihdas edilebileceği, nüfusu daha fazla olan illerde ise en fazla 4 adet genel sekreter yardımcısı kadrosu ihdas edilebileceği hükme bağlanmak suretiyle “genel sekreter yardımcılığı” ve “daire başkanlığı” kadroları ihdas edilmiştir. 5302 sayılı Kanun ile getirilen bir başka düzenleme ise ilçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabileceğinin hüküm altına alınmasıdır.

Eski Kanun döneminde özel idare teşkilatı, bir özel idare müdürü ve duruma göre sınırlı sayıda memurdan oluşmakta ve özel idarenin pek çok hizmeti vali

³⁵⁷ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 178.

marifetiyle merkezi idarenin taşra örgütleri tarafından yerine getirilmekteydi. Valinin bulunmadığı zamanlarda vali yardımcısı il özel idaresi hizmetlerinin yürütülmesinden sorumluydu. Ayrıca yine vali bulunmadığı zamanlarda il daimi encümeni toplantılarına vali yardımcısı başkanlık etmekteydi. Yeni Kanunda il özel idaresinin teşkilat yapısı genişletilmiştir. Vali yardımcısının yerini geniş yetkilere sahip “genel sekreter” almıştır. Genel sekreter; il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenlemek ve yürütmekle görevlendirilmiştir.³⁵⁸

İl özel idare genel sekreteri, il özel idaresinin temel karar, politika ve stratejilerine göre görevini icra eder, özel idare teşkilatına emir verir ve bunların uygulanmasını gözetir. Bu görevleriyle genel sekreter, il özel idarelerinde validen sonraki en önemli yetkili konumuna gelmekte ve vali yardımcılarını etkinliklerini yitirmektedir.³⁵⁹

Eski Kanuna göre özel idare personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi bulunmaktaydı. Personelin ataması vali tarafından yapılmaktaydı. Yeni Kanuna göre de personelin ataması yine vali tarafından yapılmaktadır. Ancak, atamaların ilk toplantıda meclisin bilgisine sunulması zorunluluğu getirilmiştir. Yeni Kanunla özel idare yeniden örgütlendirilmiş, pek çok görev ve yetkiyle donatılmıştır. Bu hizmetleri yerine getirebilmek için önemli sayıda çalışan istihdam etmek durumundadır. Ancak istihdam şeklinde önemli bir değişiklik yapılmıştır. Güvenceli memur statüsü değil, sözleşmelilik temel istihdam biçimi haline getirilmiştir.³⁶⁰

5302 sayılı Kanun’la il özel idarelerinin yeni yapılanmasında, personel kaynağının etkin bir şekilde idaresini temin etmeye yönelik birtakım yeni düzenlemelere gidilerek, personel sisteminde norm kadro sistemi ve personel performans kriterleri getirilmiştir. Kanun’un 36. maddesi, özel idare personeli sayısının norm kadro kriterlerine göre belirleneceğini, bunun ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından ortaya konulacağını belirtmektedir. Aynı maddenin diğer hükümleri ile il özel idarelerine sözleşmeli personel çalıştırabilme ve kamu kurum ve kuruluşlarından personel transfer edebilme imkanı sağlanmıştır. Bu

³⁵⁸ Çiftçipınar, *a.g.m.*, s. 133.

³⁵⁹ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 178.

³⁶⁰ Çiftçipınar, *a.g.m.*, s. 133.

düzenleme ile valinin talebi, kendisinin isteği ve kurumunun muvafakati ile kamu kurum ve kuruluşlarındaki memurlara il özel idaresinin yönetici kadrolarına atanabilme yolu açılmıştır.³⁶¹

5302 sayılı Kanun’la il özel idareleri, öncekine kıyasla devasa bir hizmet örgütü haline gelmiş, özellikle vilayet merkezleri büyük şehir olan il özel idareleri daire başkanlığı şeklinde alt birimlere ayrılarak, büyük şehir belediyelerinin kurumsal yapısına benzer bir yönetim teşkilatına sahip olmuşlardır.³⁶²

İl özel idaresinde yeni Kanunla birlikte modern teşkilatlanma ve yönetim ilkelerine de yer verilmektedir. Yeni düzenlemelerle birlikte, kamu hizmetinin etkin, kamu işletmeciliği anlayışlarına uygun, zamanında, stratejik planlı, norm kadro esaslı, performansa dayalı ve yalın bir yönetim usulüyle yürütülmesi hedeflenmiş ve bu şekilde, bir hizmeti, ona ihtiyaç duyanlara en yakın yerde ve o ihtiyaç sahiplerinin katılımı ile kararlaştırmak ve gerçekleştirmek ilkesi hayata geçirilmiştir.³⁶³

3.1.9.3.5. İl Genel Meclisi Başkanlığı

5302 sayılı Kanun’un 11. maddesinde il genel meclisinin ilk toplantısında kendi üyeleri arasından bir meclis başkanı seçeceği hükme bağlanmıştır. Yine aynı maddede seçilen meclis başkanının iki yıl süreyle görev yapacağı daha sonra seçilen başkanın ise yeni yapılacak mahalli seçimlere kadar görevine devam edeceği belirtilmiştir.

Bu hükümlerin yeni Kanunda yer almasıyla eski Kanuna göre oldukça önemli bir yenilik getirilmektedir. Artık ilde meclis toplantılarına başkanlık eden, toplantıların gündemini tayin eden, ayrı makam odası, sekreteri, makam aracı ve şoförüyle il özel idaresinin yönetiminde ciddi söz sahibi olan yeni bir makam ihdas edilmiştir. İl genel meclisi başkanı, günlük mesai şeklinde, özel idarede dizayn edilmiş olan makam odasına gelmekte ve orada sadece il özel idaresiyle ilgili sorunlarla değil ilin genel yönetimiyle ilgili konularda da görüşmelerde bulunmaktadır. Kanunun amir hükmüne göre il özel idaresini valinin emirleri doğrultusunda yürütmekle görevli genel sekreter, artık uygulamada görevini yaparken en az validen aldığı talimat kadar meclis başkanının fikrini de dikkate alır hale gelmiştir. Birçok ilde ise valilerin il özel idaresi

³⁶¹ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 180.

³⁶² Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 179.

³⁶³ Sezer, *a.g.t.*, s. 366.

ile ilgili iş ve işlemleri fiilen il genel meclisini başkanına bıraktıkları görülmektedir. Yönetmenin kaynak aktarmakla eşdeğer olarak görüldüğü bir ortamda il özel idaresi bütçesinin kullanılmasında validen neredeyse daha etkin bir hale gelmiş olan meclis başkanlarının bu konumları valiler arasında rahatsızlık yaratmakta ve bu hoşnutsuzluk valilerce “ilde ikinci bir vali” sözleriyle dile getirilmektedir. Birçok il genel meclisi başkanının kendilerini “sivil-seçilmiş vali” olarak lanse etme çabalarına bakılınca valilerin bu tür rahatsızlığının boş bir yetki paylaşımı kıskançlığı olmadığı anlaşılmaktadır.

5302 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden sonra çıkarılan bazı kanunlarda da il genel meclisi başkanlarına yeni görev ve yetkiler verildiği görülmektedir. 5449 sayılı Kanun’la kurulan kalkınma ajanslarının karar organı olan yönetim kurullarında il genel meclisi başkanına da yer verilmiş ve il genel meclisi başkanları idarenin daha çok içine çekilmiştir. Artık il genel meclisi başkanlarına il protokolünün ilk sıralarında yer aranır olmuş ve tüm ilçe ve köyleriyle bütün ili temsil eden ve iki kere seçilmiş olan il genel meclisi başkanının protokolde yeri yokken, sadece il merkezini temsil eden belediye başkanının il protokolünde üçüncü sırada yer alması sorgulanır olmuştur.

5302 sayılı Kanun’da meclisin kendi içinden seçeceği bir başkanın riyasetinde toplanması hükmü düzenlenirken il genel meclisi başkanının ilde yürütmenin etkin bir parçası haline geleceği kanun koyucu tarafından muhtemelen öngörülmemiş, sadece daha sivil ve katılımcı bir yönetim hedeflenmiştir. Ancak uygulama ilde iki başlı bir il özel idaresi yönetimini beraberinde getirmiştir.

3.1.9.3.6. Gelir, Gider Ve Borçlanmayla İlgili Yenilikler

3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 80. maddesinde il özel idaresinin öz gelirleri 12 fıkra halinde belirtilmiştir. 5302 sayılı Kanun’un beşinci kısmının birinci bölümünde il özel idaresinin gelir ve giderleri düzenlenmiş olup, il özel idaresinin gelirleri 42. maddede 9 ana kalemde sayılmıştır.

İl özel idarelerinin giderleri, 3360 sayılı Kanun’un 82. maddesinde 11 fıkra halinde sıralanırken, 5302 sayılı Kanun’un 43. maddesinde 16 fıkra halinde sıralanmış olup, giderlerle ilgili kalemde nicelik ve nitelik itibarıyla bir artış görülmektedir.

Yeni Kanunda, yoksul muhtaç ve kimsesizlerle özörlölere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, sosyo-költörel ve diğer etkinlikler için yapılan giderler, özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler, 3360 sayılı Kanun'a göre farklı gider kalemleri olarak dikkati çekmektedir.

3360 sayılı Kanun'la harcamalar yönünden ita amiri olarak salt vali yetkili kılınırken, 5302 sayılı Kanun'da, harcamaların onayı konusunda pratik ve işlevsel bir yaklaşım benimsenerek il özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir birimin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiş, bu yetki ilçelerde kaymakamlara bırakılmış ve prosedürün azaltılması hedeflenmiştir.³⁶⁴

5302 sayılı Kanun'u eski Kanundan farklılaştıran bir diğer husus da, özel idarelerin borçlanabilmeleri ve bunun koşullarına yönelik değişikliklerdir. 3360 sayılı Kanun'un 131. maddesi borçlanma yetkisini sadece bayındırlık, sağlık ve öğretim hizmetleriyle sınırlarken yeni Kanunda, il özel idaresinin yatırım programında yer almak kaydıyla daha geniş açılı bir yaklaşım benimsenmiştir. 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesi ile il özel idarelerinin sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla dış borçlanma ve tahvil ihracı yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, 5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinin (e) fıkrasıyla, il özel idaresinin borçlanma koşulları değiştirilmiş ve il özel idaresi ve bağılı kuruluşları ile bunların sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam % 10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; % 10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5302 sayılı Kanun'un 51. maddesinin (d) fıkrası ile de, il özel idarelerinin iç ve dış borç stok tutarları sınırlandırılmış³⁶⁵ ve il özel idaresi ve bağılı kuruluşları ile bunların sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve

³⁶⁴ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 186.

³⁶⁵ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 187.

dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı, bu miktarın büyükşehir belediyesi bulunan illerin özel idareleri için bir buçuk kat olarak uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

3.1.9.3.7. Denetime Dair Yenilikler

5302 sayılı Kanun'da denetim konusu ayrıntılı olarak düzenlenmiş ve farklı kural ve yöntemler benimsemiştir. Bu konu Kanun'un dördüncü kısmında beş ayrı maddede (madde 37-41) düzenlenirken, başka maddelerde (örneğin madde 17-18) de denetime ait hususlara yer verilmiştir.

Yeni Kanunun 37. maddesinde il özel idarelerinde denetim; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak olarak tanımlanmış ve bu denetimin amacının özel idarenin faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek olarak belirtilmiştir.

5302 sayılı Kanun'un 38. maddesinde, il özel idaresi üzerindeki denetimlerin iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacağı, denetimlerde iç ve dış denetim olmak üzere 2 tür denetim modelinin uygulanacağı, bu denetimlerin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı, il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin, idarenin bütünlüğü, kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından denetleneceği, denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanacağı ve meclisin bilgisine sunulacağı hüküm altına alınmıştır.

5302 sayılı Kanun'un öngördüğü diğer bir denetim aracı da il genel meclisi üyelerinin görev yaptığı "denetim komisyonu" dur. Kanun'un 17. maddesine göre, il genel meclisi tarafından her yılın ocak ayında yapılan toplantıda kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere ve her siyasi parti grubunun

ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşan denetim komisyonu, il özel idaresinin geçmiş döneme ait mali işlemlerini denetlemekte ve bu denetimin sonuçlarını il genel meclisine sunmaktadır. Kanun'un 18. maddesine göre ise, il genel meclisi ayrıca soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yoluyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, özel idarelerin denetimiyle ilgili olarak valilere önemli sorumluluklar yüklemiştir. Kanun'un 39. maddesine göre, vali, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan bir faaliyet raporu hazırlayacaktır. Hazırlanan faaliyet raporu Mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulmakta, raporun bir örneği İçişleri Bakanlığı'na gönderilmekte ve kamuoyuna açıklanmaktadır.

5302 sayılı Kanun'un 40. maddesiyle hizmetlerde aksama gerekçesine dayalı olarak il özel idareleri üzerinde yeni bir denetim sistemi kurulmuş ve çok özel şartların oluşması halinde İçişleri Bakanlığı'na müdahale yetkisi verilmiştir. Madde hükmüne göre, il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimisi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı devreye girerek yaşanan aksaklığın giderilmesi için gereken tedbirleri alacaktır.

3360 sayılı önceki İl Özel İdaresi Kanunu'nda il özel idareleri üzerinde merkezin ağır bir idari vesayet denetimi ve belirli ölçülerde yerindelik denetimi söz konusuydu. 5302 sayılı Kanun'la daha çok hukuka uygunluk denetimi süreci getirilerek yargı denetimi esas alınmıştır. Yeni Kanunla denetim açısından önemli bir dönüşüm gerçekleştirildiği görülmektedir. Daha önceki Kanunda il özel idaresinin iş ve işlemleri ile hesapları İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu'nu oluşturan mülkiye müfettişlerince denetlenmekteydi. Yeni düzenleme ile mali denetim yapma yetkisi İçişleri Bakanlığı'ndan alınmış ve il özel idarelerinin denetimleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre iç denetim ve dış denetim olarak iki kategoride düzenlenmiştir. İç denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanlarınca; dış denetim ise

mali denetim ve performans denetimi olarak Sayıştay tarafından yapılmaktadır. İç denetimde ayrıca mali işlem ve faaliyetlerde mevzuata uygunluğu araştıran ve mali disiplini öne çıkaran “iç kontrol” müessesesi de bulunmaktadır.³⁶⁶

3.1.9.3.8. Çağdaş Yönetim Ve Yönetişim İlkeleriyle İlgili Yenilikler

5302 sayılı Kanun’la il özel idareleri, genel yetkili bir kurum olarak güçlendirilmektedir. İl özel idarelerinin gücünün daha da etkinleştirilmesinde yerellik ilkesi özel bir yer edinmektedir. Kanunun 6. maddesinde yer verilen “*il özel idaresi; kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler*” ifadesiyle yerellik ilkesi özellikle vurgulanmıştır. Aynı maddenin içinde yer alan “*il özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır*” ifadesi de yerellik ilkesi anlayışını pekiştirmektedir. Merkezin yapacağı işlerin sınırlandırılmasıyla il özel idarelerinin yürüteceği hizmetler hem sayısal olarak artmakta, hem de içerik olarak derinlikli ve nitelikli hale gelmektedir.³⁶⁷

İl özel idarelerinin, hizmetlerin yerine getirilmesinde uyması gereken öncelik sırası; il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği ve hizmetten yararlanacak yörenin gelişmişlik düzeyidir. İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Bu düzenleme subsidiarity (yerellik ilkesi) ilkesi ile paralellik arz etmektedir.³⁶⁸

Eski Kanundan farklı olarak 5302 sayılı Kanun’un 16. maddesiyle ihtisas komisyonları kurulması kararlaştırılmış ve komisyonların yapısı ve çalışma usulleri belirlenmiştir. İl genel meclisi üyeleri arasından 3 ile 7 kişiden oluşan ve süresi bir yılı geçmeyen, plan, bütçe, imar, ulaşım, denetim, çevre ve sağlık, eğitim, kültür, gençlik ve spor gibi alanlarda ihtisas komisyonlarının kurulması öngörülmüştür. Ayrıca yeni Kanunla ildeki kamu görevlilerinin ve sivil toplum örgütlerinin oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu

³⁶⁶ Sezer, a.g.t., s. 366.

³⁶⁷ Ökmen - Parlak, a.g.e., s. 165.

³⁶⁸ Sezer, a.g.t., s. 359.

toplantılarına katılabileceği hükmü getirilmiştir. Komisyonlarla meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının daha etkili bir şekilde işletilebilmesi amaçlanmıştır. İhtisas komisyonları ile kararların tartışılarak alınması, kararların komisyonlarda olgunlaştırılması ve sivil toplum örgütlerinin görüşünün alınması amaçlanmıştır.³⁶⁹

İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulmaktadır. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plan ve bütçe komisyonu kurulması zorunludur. Komisyonlar istişari nitelikte organlar olup, burada belirlenen uzman görüşleri, meclis tarafından kabul edildiği takdirde yürürlük gücü kazanacaktır.³⁷⁰

Katılımcılık ilkesinin yasaya yansması ihtisas komisyonu toplantılarında kendini göstermektedir. Kanun'un "ihtisas komisyonları" başlıklı 16. maddesinde; kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarlarıyla sivil toplum örgütlerinin temsilcilerine, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılma ve görüş bildirme hakkı tanınmıştır. Bu düzenleme, şekil açısından karar alma konusundaki forma çok uymamakla birlikte "yönetişim" tipi bir yapı öngörülmüştür.³⁷¹

5302 sayılı Kanun'un 31. maddesi bütçenin hazırlanmasına esas teşkil edecek bir stratejik plan ve performans planının hazırlanması ve il genel meclisinde kabulünü öngörmüştür. Stratejik plan ve performans programıyla, yeni kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde, stratejik yönetim uygulamasına geçilmesi ile gelecek hedefli ve hizmetlerin sonucuna odaklı bir yönetim anlayışının oluşturulması öngörülmüştür. Bu doğrultuda valinin, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde kalkınma planı ve programı ile ve varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan hazırlayarak meclise sunması şartı getirilmiştir. Stratejik planın, varsa üniversitelerin, meslek odalarının ve konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin de alınarak

³⁶⁹ Gül - Memişoğlu, *a.g.m.*, s. 82.

³⁷⁰ Ökmen - Parlak, *a.g.e.*, s. 179.

³⁷¹ Çiftelipinar, *a.g.m.*, s. 134.

hazırlanması ve böylece kentlerin geleceği hakkında halkın da söz sahibi olması istenmiştir³⁷².

Yeni Kanunla getirilen denetim yollarından biri de faaliyet raporlarıdır. Vali tarafından hazırlanan faaliyet raporu; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve borçların durumunu açıklayan bir rapordur³⁷³.

Meclisin bilgi edinme ve denetim yolu olarak 5302 sayılı Kanun'un 18. maddesinde, il genel meclisinin soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme vasıtalarıyla denetim yetkisini kullanacağı belirtilmiş olup valinin, Mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunacağı, faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanağın, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderileceği hükme bağlanmıştır. Benzer bir hüküm eski Kanun'un 128. maddesinde düzenlenmiş ve vali tarafından meclise sunulan faaliyet raporu, üçte ikilik bir çoğunluk tarafından yeterli görülmediği takdirde görüşme tutanaklarının bir rapor halinde İçişleri Bakanlığı'na gönderileceği hükme bağlanmıştır.

5302 sayılı Kanun'un getirdiği önemli bir yenilik de il özel İdaresi hizmetlerinde görülecek herhangi bir aksama durumunda izlenecek yol ile ilgili olup Kanunun 40. maddesinde; il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanlığı'nın önce hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden isteyeceği, aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden isteyeceği hükme bağlanmıştır. Bu durumda da valinin, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla gidereceği, mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını da kullanabileceği, bu nedenle ortaya çıkacak maliyetin vali tarafından İller Bankasına bildirileceği ve İller Bankasınca o il

³⁷² Gül - Memişoğlu, *a.g.m.*, s. 89.

³⁷³ Gül - Memişoğlu, *a.g.m.*, s. 90.

özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

3.1.9.4. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun Genel Değerlendirmesi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle il özel idarelerinin yapısında çok ciddi reform yapılmış, eskiden bir saymanlık kuruluşu olan il özel idareleri, yatırımcı kuruluşlara dönüştürülerek kırsal kesimin belediyeleri haline getirilmişlerdir.³⁷⁴

Eski Kanunun yürürlükte olduğu dönemdeki il özel idare müdürlükleri kendisi doğrudan yatırımcı bir kuruluş değildi. Yatırımcı kuruluşlar olan köy hizmetleri il müdürlüğü, il milli eğitim müdürlüğü, il sağlık müdürlüğü, tarım il müdürlüğü, gençlik ve spor il müdürlüğü gibi kuruluşlara ek kaynak sağlayan ve bütçesinin çoğunluğunu bu kuruluşların yatırımlarına ödenek olarak aktaran bir kuruluştur. Hatta bütçe yapımı sürecinde yukarıda bahsedilen kuruluşların il müdürleri arasında özel idare bütçesinden daha çok ödenek kapmak için kıyasıya bir yarış yaşanmaktaydı. Bu dönemde özel idarelerin yatırıma ayrılan bütçesinden aslan payını genellikle köy hizmetleri il müdürlükleri almakta, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM)’nce illere aktarılan yatırım ödeneklerinden daha fazlası il özel idaresi bütçesinden aktarılmakta başta makina parkının yenilenmesi olmak üzere, birçok yatırım hizmetinin ödeneği bu kurumun bütçesinden sağlanmaktaydı.

5302 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden hemen önce, 13.01. 2005 tarih ve 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile KHGM kapatılmış ve KHGM’ne verilmiş olan görev ve yetkiler İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerine bırakılmış, merkez personeli dışındaki köy hizmetleri personeli de il özel idaresi personeli haline getirilmiştir. İstanbul ve Kocaeli illerinde KHGM’ne ait personel, araç-gereç, taşınmaz ve binaları ile görev ve yetkileri büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Kamuda yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde yapılan bu yasal değişikliği 22.02.2005 tarihinde mecliste kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu takip etmiştir. Her ne

³⁷⁴ Tanılır, *a.g.m.*, s. 45.

kadar KHGM bu yasanın kabulünden önce lağvedilmiş olsa da bu kapatmayı zaten hazırlıkları tamamlanmış olan 5302 sayılı Kanun'un bir gereği gibi kabul etmek ve bu kanunun içerisinde değerlendirmek gerekmektedir. Zira yeni bir il özel idaresi kanunu çıkarılmasına yönelik çalışmalar daha önceden başlamış ve il özel idarelerinin yeniden yapılandırılması amacıyla 3 Mart 2004'te TBMM'ye sunulan İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı 23 Haziran 2004 tarihinde Meclis'te değişikliklerle kabul edilmiştir.

5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından 3,6,7,11,13,15,18,25,35,45,47,52 ve geçici 1. maddeleri bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye iade edilmiştir. 5302 sayılı Kanun, veto edilen 5197 sayılı Kanun'un revize edilmiş hali olduğundan köy hizmetleri teşkilatının lağvedilmesini, yeni özel idare kanununun bir gereği ve sonucu olarak değerlendirmek doğru olacaktır.

5302 sayılı Kanun'la il özel idarelerine ilk kez idari ve mali özerklik tanınmaktadır. Daha önceden il özel idarelerinin idari vesayet uygulaması kapsamında merkezi yönetimin onayına bağlı olarak yaptığı; gerçek ve tüzel kişilere izin ve ruhsat vermek, yasak koymak ve uygulamak, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak, kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek, iç ve dış borç almak, özelleştirme yapmak, yurt içi ve dışındaki yerel yönetimler ve birlikleri ile işbirliği yapmak, sermaye şirketleri kurmak, gibi görev ve yetkileri artık bu tür bir onaya bağlı olmadan yerine getirilebilecektir. Böylece idari vesayet uygulamasının kapsamı daraltılarak merkezi idarenin denetim yetkisi zayıflatılmıştır.³⁷⁵

Yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun genel gerekçesinde “*il özel idarelerinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve adaylık sürecinde bulunduğumuz Avrupa Birliği'nin mahalli idarelere ilişkin genel yaklaşımı ışığında; güvenilir, açık ve saydam, hesap verme yükümlülüğü olan, verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunabilen bir yapıya kavuşmaları öngörülmektedir*” denilmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ), 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılmış ve Türkiye Şartı 21 Kasım 1988'de imzalamıştır. Şartın 1991 yılında 3723 sayılı Kanun ile TBMM tarafından onaylanması uygun görülmüş ve 1992'de 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır. 3.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve yürürlük tarihi 1 Nisan 1993 olarak belirlenen AYYÖŞ, yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden

³⁷⁵ Çiftelipinar, a.g.m., s. 131.

yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulması görüşünden hareketle hazırlanmış ve Avrupa Konseyi'nce kabul edilmiştir.

AYYÖŞ ilkelerine uygun olarak hazırlanmaya çalışılan yeni 5302 sayılı Kanun'la atanmış bir kişi olan valinin bir yerel yönetim kuruluşu olan il özel idareleri üzerindeki etkisi sınırlandırılmak istenmiştir. Bu çerçevede meclisin kendi üyeleri içinden seçeceği bir başkanın riyasetinde toplanması, karar organı olan meclisin bağımsızlığı açısından önemli görülmüştür. Ancak, uygulamaya bakıldığında, artık valilerin başkanlık edemediği meclislerin, biraz da yeni elde ettikleri bağımsızlıklarını hissettirmek amacıyla, valilerden gelen bazı teklifleri keyfi olarak reddettiği ve icra organı ile karar organı arasında bir çelişki ve kopukluğun meydana geldiği görülmektedir. İl genel meclisinin bazı kararlarında da kamu yararı yerine popülizm, yerel dengeler, güç ve çıkar ilişkileri belirleyici olabilmektedir. Özellikle aşiret ilişkilerinin egemen olduğu doğu ve güneydoğuda bunun etkileri çok daha fazla hissedilebilmektedir. Bu durum il özel idaresinin etkinliği açısından zafiyet doğurmaktadır.³⁷⁶

İl özel İdarelerinin yeniden dizaynında özel idarelerin bir yerel yönetim kuruluşu olduğu özellikle ön plana çıkarılmış ve karar mercii olan meclisin bağımsızlığına özel önem atfedilmiştir. Ancak bununla birlikte özel idarenin başı olarak merkezin atanmış bürokrati olan vali mevcut konumunu korumuştur. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliği açısından merkezin yerel yönetim birimi olan özel idarelere yeterli özerkliği bırakmadığı şeklinde algılanılabilir ve eleştiri konusu yapılabilir. Ancak unutulmamalıdır ki, il özel idareleri kanunlarla kendilerine verilmiş olan asli görevlerinin yanı sıra birçok bakanlık ve genel idare kuruluşunun taşradaki yatırım ve hizmetlerinin gerçekleştirilmesine de aracılık etmekte ve bakanlık ve genel idare kuruluşlarının bütçelerinden bu işler için il özel idarelerine kaynak aktarılmaktadır. Bu nedenle hükümetin ve tek tek bakanların temsilcisi olan valilerin, il özel idaresinin başı olarak kalması özerkliğe aykırı bir durum olarak değerlendirilmemelidir.

5302 sayılı Kanun'la, çağın yükselen değeri olan“yerinden yönetim” ilkesine uygun olarak yıllardan beri işlevsiz kalmış olan il özel idarelerinin yeniden ihya edilmesi söz konusudur. Bu yapılırken özel idarelere yüklenen asıl amaç, 1950'li yıllarda büyük ölçüde tamamlanmış olan sürecin tersine çevrilmesi, yani merkezi

³⁷⁶ Tanılır, *a.g.m.*, s. 45.

idarenin taşra teşkilatı aracılığıyla ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütülen pek çok hizmetin, bu idarelerce yürütülmesine ilişkin olarak görev tanımlarının değiştirilmesi, çeşitlendirilmesi ve bunun için gerekli olan yetkilerle donatılmasıdır. Hizmetlerin görülmesinde benimsenen temel yaklaşım özel sektörleşme-piyasaya gördürmedir.³⁷⁷

İl özel idarelerinin yapı ve görevlerinde pek çok yeniliği beraberinde getiren ve bağımsız il genel meclisi ile merkeziyetçilerin, valinin sevk ve idare yetkisinin devamı ile desentralizasyoncuların eleştirisine uğrayan ve uygulamada dokuz yılını doldurmuş olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, her ne kadar 6360 sayılı Kanun'la 30 Mart 2014'ten itibaren 30 büyükşehirde geçerliğini kaybetse de, Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında önemli bir yenilik olarak Türk idare mevzuatındaki yerini almıştır.

3.1.10. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanunu TBMM tarafından 03.07.2005'te kabul edilmiş, 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5393 sayılı Kanun'un amacı, belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir (madde-1).

2000'li yıllardaki kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yerine ilk olarak 24.12.2004 tarih ve 25680 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 07.12.2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu TBMM tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Ancak bu Kanun 18.1.2005 tarihli ve E:2004/118, K:2005/8 sayılı kararla Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilmiştir.³⁷⁸ 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nda, 5272 sayılı Belediye

³⁷⁷ Çiftelipinar, *a.g.m.*, s. 130.

³⁷⁸ Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanı'nca Anayasa'nın 89. ve 104. maddelerine göre bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderilen 9.7.2004 günlü, 5215 sayılı Belediye Kanunu'nun TBMM Genel Kurulu'nda sadece Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması uygun bulunmayan maddelerinin görüşülüp oylandığı, ayrıca verilen önerge ile Kanun'a Geçici 4. madde eklenip oylandıktan sonra Kanun'un tümü için son oylama yapıldığı, ancak, bu oylamanın ardından yapılan itirazların değerlendirilmesiyle gerekli sayıda kabul oyu alamayarak reddedildiği anlaşılan Geçici Madde 4'ün, Kanun metninden çıkarıldığı ve diğer geçici maddelerin yeniden sıralandığı, Geçici Madde 4'ün çıkarılmasıyla içeriği daha önce son oylaması yapılan metinden farklı hale gelen Kanun'un, TBMM İçtüzüğü'nün 81. maddesinin son fıkrası uyarınca tümünün yeniden oylanması gerekirken buna

Kanunu'yla getirilen ilke ve esaslar korunmuş, bu kanunun uygulanması sırasında ortaya çıkan eksiklik ve noksanlıklar ile Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçelerini oluşturan eksiklikler giderilmeye çalışılmıştır.

Kanun'un genel gerekçesinde özet olarak; bütün dünyada toplumsal yapı ve ilişkileri derinden etkileyen hızlı bir değişim ve dönüşümün yaşanmakta olduğu, bu değişim ve dönüşüm sürecinin her alanda olduğu gibi kamu yönetimi düşüncesi, yapısı ve fonksiyonları üzerinde derin etkiler bırakarak devletin görevlerinde ve hizmet sunma yöntemlerinde tartışmalara yol açtığı, kamunun rolünün yeniden tanımlanmasına yol açan bu tartışmaların, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi taleplerini de beraberinde getirdiği, daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği ve bu ilkelerin aynı zamanda etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları arasında olduğu, yeni kamu yönetimi anlayışının, yönetimde etkinlik ve verimliliği temel aldığı, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın, mahalli idarelerde de bir dönüşüm ve değişimi gerekli kıldığı ve mahalli idarelerin teşkilat yapıları, görev ve yetkileri, çalışma yöntemleri ve süreçleri ile amaçlarında değişime ihtiyaç duyulduğu, bu idarelerde esnek ve yatay örgütlenme, stratejik yönetim, daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynakla desteklenme, yönetimde hesap verebilirlik, açıklık, saydamlık, katılım ve öngörülebilirlik mekanizmalara ihtiyaç bulunduğu, ayrıca mahalli idarelerin temsili demokrasinin ilkelerinin uygulanmasında da ciddi işlevlerinin olduğu, Cumhuriyetin kuruluşundan sonra 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndan sonra günümüz şartlarına uygun, belediyeleri merkezi idarenin bir uzantısı gibi görmeyen, Anayasa ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın gereklerine uygun bir belediye kanununa ihtiyaç duyulduğu, günümüzde belediye sayısının oldukça arttığı ve bu idarelerde ciddi şekilde ölçek probleminin yaşandığı, bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de belediyelerin diğer mahalli idarelere göre daha fazla öne çıktığı, ülke nüfusunun yaklaşık beşte dördünün belediye sınırlarında yaşadığı, ancak belediyelerin mali kaynaklarının, mevcut teşkilat ve personel yapısının yetersiz olduğu, belediyelerin mahalli idare özerkliğinin gerektirdiği bağımsız karar alma, açıklık ve katılımı sağlama mekanizmalarına sahip olmadıkları, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile

uyulmadığı ve böylece son oylaması yapılmadığından 5272 sayılı Belediye Kanunu, şekil bakımından, TBMM İçtüzüğü'nün 81. maddesine, bu bağlamda Anayasa'nın 88. ve 148. maddelerine aykırı bularak Kanunun tümünü iptal etmiştir.

Ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliği'nin mahalli idarelere ilişkin genel yaklaşımının da Tasarıda dikkate alınan diğer hususlar olduğu ve bu düşünceden hareketle mahalli idarelerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkelerinin Tasarıya yansıtılmaya çalışıldığı, Tasarı kanunlaştığında belediye idaresi ile belde halkı arasında sürekli işbirliği, dayanışma ve karşılıklı güvenin artacağı, belediyelerin, idarenin bütünlüğüne uygun görev yapan, güvenilir ve öngörülebilir, açık ve saydam, hesap verme yükümlüğü olan, verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunan bir yapıya kavuşacağı, demokratik değerlerin yaygınlaşmasına ve refahın artmasına katkıda bulunacağı ifade edilmiştir.³⁷⁹

1580 sayılı eski Kanun'la; belediyelerin kurulması, görev ve yetkileri, organları ve teşkilatı, belediye yönetimine ilişkin ilke ve esaslar ve merkezi idare ile belediyeler arasındaki ilişkiler ayrıntılı olarak ele alınmış ve düzenlenmişti.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun getirdiği en temel yeniliklerden biri belediyelerin kurulması ile ilgili olup yeni kanunla belediye kuruluşları ile ilgili asgari nüfus kriteri beldeler için 2000'den 5000'e çıkarılmıştır. Belediye kuruluşu ile ilgili şartlar Kanun'un 4. maddesinde düzenlenmiş ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceği, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulmasının ise zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Maddede belediye kuruluşuna ilişkin *"...meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskun sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması..."* gibi diğer şartlar ele alındığında, Kanun'la belediye kuruluşunda belirleyici unsurun ölçek olduğu ve bu çerçevede bütüncüllük ve optimal büyüklük yaklaşımının benimsendiği görülmektedir.

5393 sayılı Kanun'un getirdiği bir başka önemli yenilik belediyelerin görevleriyle ilgilidir. Yeni Kanunla, eski Kanunun 15. maddesinde sayma usulüyle belirtilmiş olan görevlerin yerine mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlar için belediyeler genel görevli sayılmıştır. Ayrıca 1580 sayılı Kanun, belediye görevlerini zorunlu

³⁷⁹ Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *Belediye Kanunu Genel Gerekçesi*, <http://www.sayilikanun.com/5393-sayili-belediye-kanununun-gerekcesi/>, (12.01.2013).

(Madde-15) ve ihtiyari (Madde-17) olarak ikiye ayırırken yeni Kanun böyle bir ayrıma yer vermemiştir.

5393 sayılı Kanun'un belediyenin görev ve sorumluluklarının düzenlendiği 14. maddesinde; *“Belediyeler, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;*

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir...” denilmek suretiyle belediyelerin görevli olduğu konular oldukça genişletilmiş ve belediyeler, kanunlarla başka kurumlara verilmemiş olan mahalli müşterek nitelikteki görevlerde genel görevli kılınmıştır.

5393 sayılı Kanun'la getirilen bir diğer önemli yenilik, belediye meclislerinin her ay düzenli olarak toplanması ve belde yönetiminde etkinliğinin artmasıdır. Belediye meclisinin olağan toplantısı 5393 sayılı Kanun'un 20. maddesinde düzenlenmiş ve 1580 sayılı Kanun'a (Madde-54) göre olağan olarak Ekim, Şubat ve Haziran ayları başları

olmak üzere yılda 3 defa toplanan belediye meclisinin, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanması hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'yla 1580 sayılı Kanun'da oldukça belirgin bir şekilde görülen mülki amirlerin belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimi oldukça sınırlandırılmış ve belediyelerin özerkliği güçlendirilmiştir. Özellikle 1580 sayılı Kanun'un 71. maddesine göre, birçok belediye meclisi kararları üzerindeki mülki amirlerin onay yetkisi, yeni Kanun'un 81. maddesinde düzenlenen cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarla sınırlandırılmış ve mülki amirlerin başta bütçe olmak üzere birçok konudaki onay yetkisi kaldırılarak meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için mülki amirliğe gönderilmesi yeterli görülmüştür. 5393 sayılı Kanun'un meclis kararlarının kesinleşmesiyle ilgili 23. maddesinde *"...kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez..."* denilmekte ve madde metninden de anlaşılacağı üzere mülki amirin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisi oldukça sınırlandırılmaktadır. Bunun yanında meclisin feshi de eski kanuna göre zorlaştırılmış ve *"kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etme ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratma ile belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alma"* konularıyla sınırlandırılmıştır. Buna mukabil 5393 sayılı Kanun'un, görevden uzaklaştırmanın düzenlendiği 47. maddesinin *"görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir..."* hükmü uyarınca İçişleri Bakanı'nın belediye başkanı ve belediye organlarının üyelerini görevden uzaklaştırma yetkisi mevcudiyetini korumakta ve bu anlamda merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisi ağır bir şekilde devam etmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 41. maddesinde stratejik plan ve performans programı konusu düzenlenmiş ve nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelere stratejik plan hazırlama, yanında da bütün belediyeler için performans programı hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. 5393 sayılı Kanun'un 57. maddesinde belediye hizmetlerinde aksama durumunda uygulanacak esaslar düzenlenmiştir. 1580 sayılı Kanun'da bu konuyla ilgili her hangi bir düzenlemeye yer verilmemişti. Ayrıca, 5393 sayılı

Kanun'un 73. maddesiyle, belediyelerin kentsel dönüşüm ve gelişim alanı tespit edebileceği ve bu alanlarla ilgili gelişim projeleri uygulayabileceği hükme bağlamıştır. Belediyelerin özerkliğini güçlendirme adına 5393 sayılı Kanun'la getirilen bir diğer yani düzenleme de belediyelerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan yazışma yapabilme (Madde-78) hususudur.

3.1.11. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

Kamuda yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde 2005 yılında yürürlüğe konulan bir diğer kanun da 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'dur. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu TBMM tarafından 26.05.2005 tarihinde kabul edilmiş, 11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı; mahalli idare birliklerinin hukuki statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir (Madde-1).

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun yedinci bölümünde birlik tesisi başlığı altında 133-148. maddelerinde düzenlenmiş olan mahalli idare birlikleriyle ilgili 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda her hangi bir düzenlemeye yer verilmeyerek, mahalli idare birliklerinin ayrı bir kanunda düzenlenmesi öngörülmüş ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu TBMM tarafından aynı yasama döneminde kabul edilmiştir.

Kanun'un genel gerekçesinde özetle; demokrasinin yaygınlaşması, refah artışı, teknolojik gelişmeler ve demografik yapıdaki değişimlerin, ihtiyaç ve taleplerin artmasına ve çeşitlenmesine neden olduğu ve bu durumun yerel yönetimlerin ortak ihtiyaçları karşılamak için iş birliği yapmalarını zorunlu hale getirdiği, birliklerin, üyelerine göre daha büyük nüfus grupları ve coğrafi alana hizmet götürmeleri nedeniyle, hizmetlerin etkili ve verimli sunulmasında önemli işleve sahip oldukları, yerel yönetimlerin aralarında işbirliği yapmalarına izin veren düzenlemelerin uzun yıllardır bulunmasına karşın, uygulamada bunların hizmetleri kendi aralarında ortaklaşa görmelerini sağlayacak mekanizmaların yeterince gelişmemiş olduğu, Anayasamızın 127. maddesinin ve AYYÖŞ'ün yerel yönetimlerin kendi aralarında iş birliği yapabilmelerini ve birlik kurabilmelerini öngördüğü, bu uygulamanın aynı zamanda

günümüzde ulusal sınırları aşarak, yerel yönetimlerin sınır ötesi işbirliğinde bulunmak için kullandıkları araçlardan biri haline geldiği ifade edilmektedir.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun getirdiği yenilik ve değişikliklerden birisi, genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birliklerin kurulamayacağı hususudur. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun ilgili maddelerinde bu yönde bir düzenleme bulunmazken 5355 sayılı Kanun’un 4. maddesi; “...mahalli idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlikler kurulamaz” hükmünü içermektedir. 5355 sayılı Kanun’un getirdiği diğer bir yenilik ise mahalli idarelerin ülke düzeyinde birlik kurmasına izin verilmiş olmasıdır. Danıştay, 3. Dairesi’nin E: 1978/356, K:1979/437 sayılı kararı ile yerel yönetimlerce kurulan birliklerin üst birlik adıyla birlik kurmalarının mümkün olmadığına karar vermişti. Danıştay’ın bu kararına göre Türkiye’de “ülke düzeyinde yerel yönetim birliği” kurulması yasal olarak mümkün değildi.³⁸⁰ 5355 sayılı Kanun’un 20. maddesinin “mahalli idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahalli idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir...” hükmü ile bu alandaki yasal boşluğa rağmen daha önceden kurulmuş olan Türkiye Belediyeler Birliği ve Vilayetler Hizmet Birliği’nin durumu hukuka uygun hale getirilmiştir.

5355 sayılı Kanun’la, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) (Madde-18), Turizm Altyapı Hizmet Birlikleri (Ek Madde-1), Sulama Birlikleri (Madde-19) ayrı ayrı maddelerde düzenlenmiş, mahalli idare birliklerinin Sayıştay’ın dış denetimine tabi olmadığı ve denetiminin İçişleri Bakanlığı’nca yapılacağı, ayrıca KHGB’nin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmadığı, bu birliklerin İçişleri Bakanlığı’nca çıkarılacak yönetmeliğe tabi olacağı, diğer birliklerin ise Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Ancak 08.03.2011 tarihli 6172 Sulama Birlikleri Kanunu ile sulama birlikleri ayrı bir mevzuata tabi kılınmış bulunmaktadır.

5355 sayılı Kanun’la, KHGB başkanlarının illerde valiler veya görevlendirecekleri vali yardımcılar, ilçelerde ise kaymakamlar olacağı hüküm altına

³⁸⁰ Mustafa Kara - Hamit Palabıyık, “5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri-Toplum Kalkınması İlişkisi”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama*, (ed. H. Özgür - M. Kösecik), Nobel Yayınları, Ankara, 2007, s. 31.

alınmış, ancak diğer mahalli idare birliklerini için Kanunun 10. maddesinde meclisin, üyeleri arasından ve gizli oyla birlik başkanını seçeceği hüküm altına alınmak suretiyle kaymakamların KHGB dışındaki diğer birliklere başkan olmalarının önü kapatılmıştır. 5355 sayılı Kanun yürürlüğe girmezden önce kurulan birçok turizm altyapı birliğinin başkanı kaymakamlar iken, 5355 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra kaymakamlar meclis üyesi olmadıkları için bu konumlarını kaybetmişler ve yerlerine ağırlıklı olarak belediye başkanları seçilmiştir.

5355 sayılı Kanun'un 18. maddesinde “...köylere hizmet götürme birliğinin encümeni birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur” denilmek suretiyle KHGB encümen üyelerinden ikisinin il genel meclisi üyesi olacağı hüküm altına alınmış, bu durum da birlikleri siyasi etkiye açık hale getirmiştir.

Ayrıca Kanunun 18. maddesinde 27.04.2008 tarih ve 5793 sayılı Kanun'un 44. maddesiyle yapılan değişiklikle, bakanlıkların ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idarelerinin; köye yönelik hizmetlere ilişkin çeşitli yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebileceği hüküm altına alınmıştır.

3.1.12. 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında Kanun

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, TBMM tarafından 25.01.2006 tarihinde kabul edilmiş, 08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Kanun’un amacı; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir (Madde-1).

5449 sayılı Kanun’la Türkiye 26 ayrı istatistiki bölgeye ayrılmış ve “Düzey 2 İstatistiki Bölge Birimi” olarak adlandırılan her bir bölgede ayı adlarda ve tüzel kişiliğe

sahip Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Kanunun 3. maddesinde ajansların, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacağı, ajans merkezinin bulunacağı ilin ise, kuruluş kararnamesinde belirtileceği, ajansların tüzel kişiliği haiz olduğu ve bu kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un genel gerekçesinde, ülkemizde bölgeler arası gelişmişlik farklarının dengeli bir yapıya kavuşturulması, bölgesel ve yerel kalkınmanın hızlandırılması ve sürdürülebilir dengeli bir gelişmenin sağlanması için çeşitli politikalar ve araçlar uygulandığı, bunların başında ise, çeşitli büyüklükteki bölgeleri hedef alan bölge planlarının yer aldığı, bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak ve sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla, çeşitli dönemlerde muhtelif bölgesel gelişme planları hazırlandığı ancak, yürürlüğe konulan bölge planlarının, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasında ve hedeflenen gelişme düzeyini ve ortamını oluşturmada beklenen etkiyi doğuramadığı, ülke içindeki bölgeler arası gelir ve gelişmişlik farklılıklarının somut gelişmeler sağlanması gereken önemli bir sorun alanı olarak gündemdeki yerini korumaya devam ettiği, bu çerçevede, bölgesel gelişme alanında, 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde Türkiye'den, Ulusal Kalkınma Planı ve İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) Düzey 2'lerde (NUTS 2) bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle, bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi ve bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere NUTS 2 (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics) düzeyinde bölge birimlerinin kurulmasının istendiği, Katılım Ortaklığı Belgesi temelinde, AB'ye ekonomik ve sosyal uyum sürecinin çerçevesini oluşturan ve 2004-2006 dönemini içine alan Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda bölgesel gelişme politikalarını yerel bazda uygulayacak kurumsal bir mekanizmanın geliştirilmesi ve bu alandaki program ve projelerin yönetimine ilişkin bazı görevlerin Kalkınma Ajanslarına (KA) devredilmesinin öngörüldüğü, Ajansların kuruluşunun 58. Hükümet tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulan ve 59. Hükümet tarafından da aynen benimsenen Acil Eylem Planı'nın (AEP) gerçekleştirmeyi öngördüğü en önemli hukuki, kurumsal ve yapısal düzenlemeler arasında yer aldığı, yereldeki ve iller arasındaki gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik çalışmaların merkezin koordinasyonu ve yönlendirmesi altında hizmet bölgeleri

(ajanslar) tarafından yürütüleceği, ajansların başta eski ve yeni AB üyesi ülkeler ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) olmak üzere birçok gelişmiş ülkede bölgesel ve yerel kalkınmanın en önemli kurumları arasında yer aldığı, küresel rekabet sürecinin, karşılaştırmalı üstünlükler temelinde, yerel ve bölgesel uzmanlaşma sürecini de hızlandırdığı, bölge ekonomilerinin, yeni ulusal ve yerel rekabet koşullarına ayak uydurma yeteneğini geliştirmek ve bunun için gerekli her türlü altyapıyı hazırlayabilmek için ise, çabuk karar alıp uygulayabilen, esnek ve dinamik yeni kurumsal yapılara ihtiyaç bulunduğu ifade dilmiş ve kurulacak olan kalkınma ajanslarının; bütün kaynakları harekete geçirecek ve yerel/bölgesel kalkınma çabalarının etkisini artıracığı, yerel düzeyde planlama, programlama, proje üretme ve uygulama kapasitesini geliştireceği, bölgelerde ve yerelde kaynakların yerinde ve etkin kullanılmasına yardımcı olacağı, bir taraftan küresel düzeyde yaşanan gelişmeleri yerel düzeye aktarırken, diğer taraftan da yerel potansiyeli, varlıkları, üstünlükleri ve özgünlükleri küresel pazarlara taşıyacağı, eş finansmana dayalı ortak proje üretme kültürü ve yeteneğini geliştireceği, bölgenin girişimcilik potansiyelini harekete geçirecek ve sürekli olarak geliştireceği, izleme ve değerlendirmenin etkin hale getirileceği, etkili planlama için en uygun ölçeğin bölgesel plan ölçeği, en uygun alanın ise genellikle birden çok idari sınırı (ili) kapsayan ve ajansların kuruluşuna baz teşkil edecek olan optimum “plan bölgesi” olduğu, Katılım Ortaklığı Belgesinde taahhüt altına alınan üyelik yükümlülüklerinden, ekonomik ve sosyal uyum alanındaki en önemlilerinden bir tanesinin hayata geçirileceği, ajansların, kamu-özel sektör ortaklığı anlayışına uygun bir yapıda kurulacağı, ajansların teşkilat yapısının, danışma işlevi daha ağırlıklı olan geniş katılımlı bir kalkınma kurulundan, karar alma organı olarak kamu-özel sektör işbirliği ile çalışacak bir yönetim kurulundan ve teknik kapasitesi yüksek, etkin bir özel sektör kuruluşu gibi faaliyet gösterecek olan icra organı niteliğindeki genel sekreterlikten oluşacağı, ajansların yerel yönetimlerin normal işlevlerinde bir mükerrerlik veya bir daralma meydana getirmeyeceği ve sonuç olarak; bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları, yerel ve küresel rekabetteki değişimler, AB’ye uyum sürecindeki yükümlülükler, finansal ve beşeri kaynakların rasyonel dağılımı zorunluluğu, çevresel duyarlılıktaki artış, yerel kalkınma ve örgütlenme taleplerinin artışı ve bu taleplerin etkin yönlendirilmesi ihtiyacı gibi nedenlerin katılımcı, esnek bir yapıya sahip, teknik kapasitesi güçlü, yerel ve bölgesel gelişmeyi hızlandırmaya odaklı

kalkınma birimleri konumundaki söz konusu kalkınma ajanslarının oluşumunu ihtiyaçtan öte bir zorunluluk haline getirdiği ifade edilmiştir.³⁸¹

5449 sayılı Kanun’la teşkilat yapısı; kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofislerinden oluşan ajanslar kurulmuş (Madde-7), ilk olarak İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajansları hayata geçirilirken, daha sonra 2010 yılına kadar 26 bölgenin tamamında kalkınma ajanslarının kuruluşu tamamlanmıştır. Kalkınma ajansları muhalefet partileri tarafından bölgesel eğilimleri güçlendireceği ve ülke bütünlüğünü tehdit edeceği gerekçesiyle eleştiriye tabi tutulmuştur.

5449 sayılı Kanun’un 25. maddesine göre; kalkınma ajanslarında hem iç ve hem de dış denetim yapılmaktadır. İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenmekte ve raporlar yönetim kurulu ile kalkınma kuruluna sunulmaktadır. Dış denetimde ise, ajansın her türlü hesap ve işlemleri, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına incelettirilmekte ve bağımsız dış denetim kuruluşlarının raporları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’na sunulmaktadır.

3.1.13. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, TBMM tarafından 06.03.2008 tarihinde kabul edilmiş, 22.03.2008 tarih ve 26824 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanunun genel gerekçesinde özetle; il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşan mahalli idare yapımızın köklerinin cumhuriyet öncesine dayandığı, demokrasimizin gelişmesine paralel olarak mahalli idarelerin de geliştiği, mahalli idareler içerisinde zamanla belediyelerin öne çıktığı, 1984 yılına kadar 1702 olan

³⁸¹ Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Genel Gerekçesi*, <http://www.gmka.org.tr/uploads/downloads/dosya/mevzuat/2.%205449%20sayılı%20Kanunun%20GENEL%20GEREKES.pdf>, (09.01.2013).

belediye sayısının günümüzde 3225'e ulaştığı, bu belediyelerin birçoğunun nüfusunun çok sınırlı olduğu ve yeterli nüfus büyüklüğüne sahip olmayan bu belediyelerin kaynak sıkıntısı sebebiyle mali yapılarının bozulduğu ve borçlarının giderek arttığı, bu belediyelerin idari yapılarının değiştirilmemesi halinde hizmet değil borç üreten yapılar haline geleceği, sürekli borçlanmaya rağmen bu belediyelerin temel alt yapı hizmetlerini de karşılamaktan uzak olduğu, su kaynakları, doğal kaynaklar ve çevrenin korunmasına yönelik birtakım temel hizmetleri idari ve mali yapıları yetersiz olan bu belediyelerin yürütmesinin mümkün olmadığı, bu belediyelerdeki idari ve teknik yetersizlikler nedeniyle imar ve ruhsat gibi hizmetlerin verilmesinde de sıkıntılar yaşandığı, yerel yönetim alanındaki bu dağınık ve yetersizliğin gerçek bir mahalli idareler reformunun gerçekleştirilmesini de engellediği, bu belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla yönetim giderleri anlamında önemli bir tasarruf sağlanacağı ve hizmetlerin daha üst bir yerel yönetim ölçeğinde toplanması sebebiyle daha verimli ve nitelikli hizmet sunulacağı, idari teşkilat yapısında tasarrufa gidilmesinin kaynakların verimli kullanılması için önem arz ettiği, bu çerçevede kırsal alandaki küçük belediyeler için yapılan idari yapı değişikliğinin merkezi idare bakımından ilçe ihdas edilmeden ilk kademe belediyesi kurulan bazı büyükşehirlerde de uygulanması ve bu büyükşehirlerde yaşanan nüfus atışı ve sınır genişlemesi sebebiyle merkezi idarenin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için buralarda ilçe kurulmasının zorunlu hale geldiği ifade edilmiştir.³⁸²

5747 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerdeki belli büyüklüğe sahip ilk kademe belediyeleri ilçe belediyesine dönüştürülmüş, diğer ilk kademe belediyeleri ise kendisine en yakın ilçe belediyesi ile birleştirilmiştir. Ayrıca, bazı büyükşehirlerde nüfusları bakımından çok büyük olan ilçeler bölünmek suretiyle yani ilçeler kurulmuştur. Diğer taraftan nüfusu 2000'in altına düşen 863 belde belediyesinin köye dönüştürülmesi, personel varlıklarının ise il özel idarelerine devri öngörülmüştür.

5747 sayılı Kanun'un geçici 1/1. maddesiyle, ekli (44) sayılı listede adları yazılı belediyelerin tüzel kişiliklerinin ilk genel mahalli idareler seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürülmesi hüküm altına alınmış, ancak CHP tarafından

³⁸² Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Gerekçesi*, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0529.pdf>, (13.01.2013).

5747 sayılı Kanun'un 1.ve 2. maddesinin bazı fıkra ve bentleri ile geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının anayasaya aykırı olduğu iddia edilerek, anılan maddelerin iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi, 31.08.2010 günlü E.2008/34, K. 2008/153 sayılı kararıyla diğer maddelerle ilgili talepleri reddederken, geçici 1. maddenin 1 no.lu fıkrası açısından ise Kanuna ekli (44) sayılı listede gösterilen belediyelerden; 1. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar, 2. Kanun'un yürürlüğe girdiği 22.3.2008 tarihinden önce 5393 sayılı Kanun'un 8. maddesi uyarınca yapılan katılma işlemiyle nüfusu 2000'in üzerine çıkanlar, 3. "Kültür Ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişme bölgeleri" kapsamında kalanlar ile "Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler" listesinde yer alanlar yönünden iptaline ve kararın Resmi Gazete'de yayımlanacağı güne kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiş, (44) sayılı listede kalan bölümün ise reddine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi'nin bu kararından; yasal süresi içinde adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına iptal davası açmış olanlar,³⁸³ 22.03.2008 tarihinden önce katılma işlemi ile nüfusu 2000'in üzerine çıkmış olanlar ve turizm bölgeleri içinde kalanların dışındaki belediyelerin kapanacağı³⁸⁴ sonucu anlaşılmakla birlikte, uygulamada listede yer alan belediyelerin büyük çoğunluğu tarafından nüfus sayımı sonuçlarına karşı süresi içerisinde iptal davası açılmış olduğundan Kanun'a ekli (44) sayılı listede yer alan 863 belediyeden sadece 6 belediye (Adana Kozan Hacıbeyli, Ankara Çamlıdere Peçenek, Bitlis Hizan Kolludere,

³⁸³ Anayasa Mahkemesi kararında; "2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinde, dava açma süresinin, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış gün olduğu ve bu sürenin, idari uyuşmazlıklarda yazılı bildirimin yapıldığı, ilanı gereken düzenleyici işlemlerde ise ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacağı kurala bağlanmıştır. Buradaki "yazılı bildirim" sözcüğü ile ilgisinin, idari uyuşmazlığa yol açan işlemin içeriğinden haberdar edilmesi amaçlanmış olup, ilgilinin haberdar olması, tebliğ, ilan veya itila edilmeye gerekecektir.

Adrese dayalı nüfus sayım sonuçlarının, ilgili belediyelere yazılı olarak bildirilmediği, Resmi Gazete'de yayımlanmadığı dikkate alındığında, ilgili belediyelerin, kendilerine ilişkin nüfus sonuçlarından, en geç 5747 sayılı Yasa'nın Resmi Gazete'de yayımlandığı 22.3.2008 tarihi itibarıyla haberdar olduklarının ve idari dava açma sürelerinin de bu tarih itibarıyla başlayacağını kabulü gerekir" demek suretiyle TÜİK tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sonuçlarına 22.03. 2008 tarihinden itibaren 60 gün içinde itiraz eden belediyelerin kapanmayacağına karar vermiştir.

³⁸⁴ Mehmet Aktel - Yakup Altan - Uysal Kerman, "5747 sayılı Yasa İle Köye Dönüştürülen Küçük Belediyeler: Isparta Örneği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 18, S. 1, 1 Ocak 2009, TODAİE Yayınları, s. 46-47.

Kırıkkale Keskin Ceritmüminli, Konya Hadim Göynükkışla, Zonguldak Ereğli Öğberler) kapanmıştır.³⁸⁵

Anayasa Mahkemesi'nin kararı 06.12.2008 tarih ve 27076 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Böylece 5747 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle kurulan 43 yeni ilçenin varlıklarını sürdürmesi; büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan ve ekli (42) sayılı listede adları belirtilen ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin sona ermesi ve aynı listede belirtilen ilçe belediyelerine mahalleleri ve mahalle kısımları ile birlikte katılmaları kesinleşmiştir.³⁸⁶

5747 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinde uygulanmakta olan ilk kademe belediye başkanlıklarının tüzel kişilikleri sona erdirilirken aynı zamanda büyükşehir belediyelerinin sınırları daha da genişletilmiştir. Kanun'un 1. maddesiyle Kocaeli ve İstanbul'da 90 adet ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmış ve ilçe belediyelerine katılmıştır. Büyükşehir belediyesi uygulaması olan Adana, Ankara, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Mersin, Sakarya ve Samsun illerinde 43 yeni ilçe kurulmuştur. Kanun'un 2. maddesiyle de; Adana'da 10, Ankara'da 16, Bursa'da 15, Gaziantep'te 5, İstanbul'da 21, İzmir'de 37, Kayseri'de 19, Kocaeli'nde 13, Konya'da 4, Sakarya'da 4, Samsun'da 3 olmak üzere toplam 147 ilk kademe belediyesinin tüzel kişilikleri kaldırılarak daha önceden kurulu olan ilçe belediyelerine mahalleleri veya mahalle kısımları ile birlikte katılmıştır. 5747 sayılı Kanun'un 1. ve 2. maddesiyle toplam 237 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. Böylece mevzuatımıza 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu zamanında Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Kocaeli, Mersin, Sakarya, Samsun illerinin merkezlerinde büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla giren, daha sonra 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir sınırlarını genişletmesiyle büyükşehir sınırlarına dahil olan eski belde belediyelerinin ilk kademe belediyesine dönüşmesi sonucunda sayısal olarak oldukça artan ilk kademe belediyesi uygulaması sona erdirilmiştir.

³⁸⁵ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, <http://www.migm.gov.tr/>, (13.03.2014).

³⁸⁶ Aktel - Altan - Kerman, *a.g.m.*, s. 47.

3.1.14. 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, TBMM tarafından 02.07.2008 tarihinde kabul edilmiş, 15.07.2008 tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş, 2.2.1981 tarihli ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Kanun’un amacı; il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir (Madde-1).

Kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında mahalli idarelere özel bir önem ve ağırlık verilmiş, 2004 ve 2005 yıllarında yürürlüğe konulan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’yla bu idarelerin yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. Bu kanuni düzenlemelerden sonra görev ve yetkileri artan bu idarelerin hizmetleri etkili ve verimli bir şekilde yürütebilmesi için ekonomik açıdan güçlendirilmesi gerektiği düşüncesinden hareketle, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun TBMM tarafından kabul edilmiştir.

5779 sayılı Kanun’la, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden pay verilmesinin esasları düzenlenmiş ve oranlar yeniden belirlenmiştir. Kanun’un 2/2. maddesiyle, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85’inin büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50’sinin büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15’inin il özel idarelerine ayrılacağı, 2/3. maddesiyle de, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 5’i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’unun büyükşehir belediye payı olarak ayrılacağı hüküm altına alınmıştır.

5779 sayılı Kanun’un 2. maddesinde 6360 sayılı Kanun’un 25. maddesiyle yapılan değişiklikle payların hesaplanma oranları 30 Mart 2014’ten itibaren geçerli olmak üzere yeniden belirlenmiştir. Buna göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i il özel idarelerine ayrılırken

(Madde-2/2), 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılacaktır (Madde-2/3).

Kanun'un 4. maddesiyle eskiden sadece nüfus kriterine göre dağıtılan payların İller Bankası tarafında il özel idareleri için; yüzde 50'lik kısmının illerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmının illerin yüzölçümüne, yüzde 10'luk kısmının illerin köy sayısına, yüzde 15'lik kısmının illerin kırsal alan nüfusuna, yüzde 15'lik kısmının illerin gelişmişlik endeksine göre dağıtılması, Kanun'un 5. maddesiyle de belediyeler için; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 80'lik kısmının belediyelerin nüfusuna, yüzde 20'lik kısmının gelişmişlik endeksine göre dağıtılması, büyükşehir belediyeleri için; özel tüketim vergisi hariç olmak üzere büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların büyükşehir belediye payı olarak ayrılan yüzde 30'luk kısmın yüzde 60'ının doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılacağı, kalan yüzde 40'lık kısmın büyükşehir belediyeleri arasında yüzde 70'inin nüfus, yüzde 30'unun yüzölçümü esasına göre dağıtılacağı, büyükşehir ilçe belediyeleri payının yüzde 90'ının nüfus, yüzde 10'unun ise yüzölçümü esasına göre dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

5779 sayılı Kanun'la sadece İlbank paylarının dağıtım oran ve esasları belirlenmemiş, 2380 sayılı eski Kanun'a göre birtakım başka yenilikler de getirilmiştir. Bunlardan başlıcası “mahalli idarelere yardım ödeneği” uygulamasına son verilmesi ve “denkleştirme ödeneği” uygulamasına geçilmesidir. Kanun'un 6. maddesinde “denkleştirme ödeneği” düzenlenmiş, 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un 27. maddesiyle yapılan değişiklikle, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde birinin Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulacağı, Maliye Bakanlığı'nın bu ödeneği Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere İlbank hesabına aktaracağı, İlbank hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'inin eşit şekilde, yüzde 35'inin ise nüfus esasına göre dağıtılacağı, Kanun'da ayrılması

öngörülen paylar ile denkleştirme ödeneğinin dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamayacağı hüküm altına alınmıştır.

3.1.15. 5902 Sayılı Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun

5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, TBMM tarafından 25.09.2009 tarihinde kabul edilmiş, 17.06.2009 tarih ve 27261 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun’un amacı; afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere, Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nın kurulması, teşkilatı ile görev ve yetkilerini düzenlemektir (Madde-1/1). Kanunla, afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve olayların meydana gelmesinden önce hazırlık ve zarar azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bu konularda politikaların üretilmesi ve uygulanması (Madde-1/2) hususları düzenlenmektedir.

5902 sayılı Kanun’la, ülkemizdeki afet öncesi ve sonrası ile acil durumların yönetimi çok başlılıktan çıkarılarak tek bir çatı altında toplanmış bu çerçevede Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü kaldırılarak bu üç kurum tüm personel ve yetkileriyle birlikte Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi (AFAD) Başkanlığı altında toplanmış, taşradaki personel ve mal varlıkları ise ilgili il özel idarelerine devredilmiştir.

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un genel gerekçesinde özetle; afet deprem ve acil durumlara ilişkin hizmetler ile sivil savunma hizmetlerini yürütmek üzere Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nın kurulması ile teşkilat, görev, yetki ve sorumluklarının düzenlenmesinin ve afetler, deprem, toplu iltica ve büyük nüfus hareketleri, tehlikeli salgın hastalıklar gibi normal durumdan, seferberlik ve savaş hali durumuna kadar olan

he türlü olağan dışı olayla ilgili acil durum yönetiminin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesinin öngörüldüğü, başkanlığın görevleri arasında afet, deprem ve acil durum yönetimini gerektiren olayların meydana gelmesinden önce önleme, zarar azaltma ve hazırlık, acil durum sırasında yapılacak müdahale ve acil durum sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürütmenin olduğu, Başkanlığın idari olarak esnek ve yatay bir yapıya sahip olduğu, illerde il özel idaresi bünyesinde valiye bağlı il müdürlüklerinin kurulmasının öngörüldüğü ifade edilmiştir.³⁸⁷

Afet ve Acil Durum İl Müdürlükleri'nin bağıllık durumuyla ilgili uzunca sayılabilecek bir belirsizlikten sonra, 6360 sayılı Kanun hükümlerine göre 30 Mart 2014'ten itibaren 30 büyükşehirde il özel idarelerinin kaldırılması sebebiyle, 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 6. maddesinde değişiklik yapılarak³⁸⁸ AFAD Başkanlığının merkez ve taşra teşkilatından meydana geldiği hüküm altına alınmıştır.

6525 sayılı Kanun'un 35. maddesiyle de, 5902 sayılı Kanun'un 18. maddesinde değişiklik yapılarak; illerde bütünleşik afet ve acil durum yönetiminin tüm unsurlarını içerecek şekilde, Başkanlığın taşra teşkilatı olarak valiye bağlı il afet ve acil durum müdürlükleri kurulmuş, müdürlüğün sevk ve idaresiyle, ildeki afet ve acil durum faaliyetlerinin yönetiminden birincil derecede vali sorumlu tutulmuş, il afet ve acil durum müdürlerinin, Başkanın teklifi ile Başbakan veya yetkilendirdiği Başbakan Yardımcısı tarafından atanacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'la afetlere ve acil durumlara ait yönetimi ülke düzeyinde koordine etmek üzere Afet ve Acil Yüksek Kurulu (Madde-3), Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu (Madde-4), Deprem Danışma Kurulu (Madde-5) olmak üzere 3 adet kurul oluşturulmuş, kaldırılan Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün merkez teşkilatında yer alan Sivil Savunma Kolejinin adı, Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezi olarak değiştirilmiştir (Madde-25/6). İlçe düzeyinde ise Başkanlığa ait herhangi bir birim kurulmamış, yatay ve esnek bir yapıya dayalı olarak kurulan başkanlık merkez teşkilatı ise başkana bağlı daire başkanlıkları şeklinde örgütlenmiştir.

³⁸⁷ Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Gerekçesi*, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0552.pdf>, (14.01.2013).

³⁸⁸ 29.5.2009 tarihli ve 5902 sayılı Kanun'un 6. maddesinde, 27.2.2014 tarih ve 28926 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 20.02.2014 tarih ve 6525 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 33. maddesiyle değişiklik yapılmıştır.

2008 yılında TBMM tarafından kabul edilen 5902 sayılı Kanun’la oluşturulan yeni yapıya geçiş süreci için Kanun’un geçici 4. maddesi uyarınca 2009 yılı sonuna kadar süre verilmiş ve 2010 yılı başı itibariyle eski yapılar tamamen sonlandırılarak yeni yapı hayata geçirilmiştir.

3.1.16. 5916 Sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun

Sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun TBMM tarafından 24.06.2009 tarihinde kabul edilmiş, 09.07.2009 tarih ve 27283 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun’un amacı, Başbakanlığa bağlı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nin kuruluş ve teşkilatı ile görev ve yetkilerini düzenlemektir (Madde-1). Kanun’a göre Başbakanlık AB Genel Sekreterliği’nin görevleri, Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmektir. (Madde-2)

Kanun’un genel gerekçesinde özetle; 4587 sayılı Kanun’un amacı ve bu kanunla kurulan yapının günün ihtiyaçlarına cevap veremediği, AB ile katılım müzakerelerinin sıradan diplomatik faaliyetler olmadığı, tam üyelik müzakerelerinin başarıyla yürütülebilmesi bakımından Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nin nicelik ve nitelik bakımında iyileştirilmesi ve yeni bir teşkilatlanmaya gidilmesi gerektiği ifade edilmiştir.³⁸⁹

5916 sayılı Kanun’la, 27.06.2000 tarih ve 4587 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır (Madde-18). AB Genel Sekreterliği, Avrupa Birliği’nin 10 Aralık 1999’da gerçekleştirdiği Helsinki Zirvesinde Türkiye’nin AB’ye tam üyelik adaylığının tescil edilmesi üzerine, Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik olarak kamu kurum ve kuruluşları arasında gerekli koordinasyonun sağlanması, konuyla ilgili olarak Hükümet tarafından oluşturulan komite ve komisyonlara sekreteryaz hizmetleri sunulması, kurul ve

³⁸⁹ Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Gerekçesi*, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0716.pdf>, (21.12.2012).

komitelerde alınan kararların uygulanmasının sağlanması amacıyla 4587 sayılı Kanun’la 2000 yılında Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. 5918 sayılı Kanun’la eski Kanun yürürlükten kaldırılmış ve aradan geçen zaman içinde görülen eksiklikler ve duyulan ihtiyaçlar da dikkate alınarak oluşturulan yeni yapıda, eski yapıdaki daire başkanlığı uygulamasından vazgeçilerek Genel Sekreterlik birimleri “başkanlıklar” şeklinde örgütlenmiştir (Madde-3). Avrupa Birliği ile ilişkileri yürüten kurumsal yapıda birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla da Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü lağvedilmiştir (Madde-18).

5916 sayılı Kanun’un 3. maddesine göre genel sekreterlik teşkilatında ana hizmet birimleri olarak; siyasi işler başkanlığı, katılım politikası başkanlığı, sektörel politikalar başkanlığı, sosyal, bölgesel ve yenilikçi politikalar başkanlığı, ekonomik ve mali politikalar başkanlığı, tek pazar ve rekabet başkanlığı, tarım ve balıkçılık başkanlığı, mali işbirliği başkanlığı, sivil toplum, iletişim ve kültür başkanlığı, proje uygulama başkanlığı, Avrupa birliği hukuku başkanlığı, çeviri eşgüdüm başkanlığı, eğitim ve kurumsal yapılanma başkanlığı, araştırma ve dokümantasyon başkanlığı, idari hizmetler başkanlığı ve strateji geliştirme dairesi başkanlığı birimleri bulunmaktadır. Yeni yapıda, daire başkanlıkları şeklindeki örgütlenme yerine başkanlıklar şeklinde daha esnek bir örgütlenmeye gidilmiş sadece Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı daire başkanlığı şeklinde düzenlenmiştir.

5916 sayılı Kanun, 08.08.2011 tarih ve 27958 mükerrer no.lu Resmi Gazetede yayımlanan 3.6.2011 tarih ve 634 no.lu Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kaldırılmış ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nin yerine Avrupa Birliği Bakanlığı kurulmuştur.

3.1.17. 5952 Sayılı Kamu Düzeni Ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun

5952 sayılı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, TBMM tarafından 17.02.2010 tarihinde kabul edilmiş, 04.03.2010 tarih ve 27511 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun’la, terörle mücadeleyle ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere İçişleri Bakanlığı’na bağlı Kamu

Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı kurulmuş ve Müsteşarlığın teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esaslar düzenlenmiştir (Madde-1).

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un genel gerekçesinde özetle; son yıllarda artan terör olaylarının, terörle mücadelenin çok yönlü, uluslararası işbirliği ve dayanışma içerisinde yürütülmesini kaçınılmaz kıldığı, iç güvenlik hizmetlerinin bir parçası olan terörle mücadelenin İçişleri Bakanlığı'nın görev ve sorumluluğu içerisinde olduğu, başka birimlerin de zaman zaman yürüttüğü terörle mücadele görevinin koordinasyon sorunu doğurduğu ve zafiyete sebebiyet verdiği, ülkemizin güvenliğini tehdit eder hale gelen terörle, hem yurt içinde hem de yurt dışında etkili mücadele için diğer ülkelerle ortak tedbirlerle birlikte strateji, plan ve projeler gerçekleştirmenin bu alanda görevli kurumların öncelikli görevi olduğu, yeni strateji, plan ve tedbirler geliştirerek uygulayıcılara sunmak üzere yeni bir kuruma ihtiyaç duyulduğu ve bu amaçla terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak üzere İçişleri Bakanlığı'na bağlı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'nın kurulduğu ifade edilmiştir.³⁹⁰

Müsteşarlık 5952 sayılı Kanun'la, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi bir genel bütçeli idare (Madde-16) olarak kurulmuştur. Kanunla, güvenlik kuruluşları ve ilgili kurumlar arasında gerekli koordinasyonu sağlamak, bu alandaki politika ve uygulamaları değerlendirmek üzere Terörle Mücadele Koordinasyon Kurulu oluşturulmuş (Madde-4), iç güvenlik birimlerince yürütülen operasyonel faaliyetler müsteşarlığın görev alanına alınmamış (Madde-6/2), özellikle toplum desteğini sağlamakla ilgili gerekli planlamaları yapmak ve tedbirleri almak müsteşarlığın görevleri (Madde-6/1) arasına alınmıştır. Ayrıca müsteşarlık bünyesinde doğrudan müsteşara bağlı olarak İstihbarat Değerlendirme Merkezi oluşturulmuş (Madde-7), müsteşarlıkta uzman kişilerden yeterince yararlanabilme amacıyla esnek bir örgütlenme yapısına gidilmiş, müsteşarlıkta dört ana hizmet birimi (Madde-9), üç danışma birimi (Madde-10) ve bir yardımcı hizmet birimi (Madde-11) kurulmuş, güvenlik politikaları ve sosyo-ekonomik politikaların uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere, illerde valilikler bünyesinde il sosyal etüd ve proje müdürlüğü

³⁹⁰ Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Gerekçesi*, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0704.pdf>, (15.01.2013).

kurulmuş, aynı amaçla ihtiyaç duyulan ilçelerde valiliğin teklifi ve bakanlığın onayı ile bürolar kurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

5952 sayılı Kanun’la kurulan Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı kamuda yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde ülkemizde ilk defa kurulan bir kurumdur. Müsteşarlığın taşra teşkilatı bulunmamaktadır. Müsteşarlığının görev sahasına giren birtakım hizmetleri yürütmek üzere her ne kadar valilikler bünyesinde il sosyal etüt ve proje müdürlüğü kurulmuşsa da bu birimler verimli olmaktan uzak kalmışlardır. Müsteşarlık başlangıçta İçişleri Bakanlığı’na bağlı iken, 2011 yılındaki bakanlıkların yeniden yapılandırılması çalışmaları sürecinde Başbakanlığa bağlanmıştır.

3.1.18. 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının bazı maddelerinde değişiklik yapılmasını öngören ve Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı döneminde en geniş Anayasa değişikliğini içeren 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun TBMM tarafından 07.05.2010 tarihinde kabul edilmiş, 13.05.2010 tarih ve 27580 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Anayasa değişikliğini içeren kanuni düzenlemelerin en az üçte iki çoğunluğu gerektirmesi sebebiyle 5982 sayılı Kanun’un hükümleri Resmi Gazetede yayımıyla birlikte yürürlüğe girmemiş, Kanun maddeleriyle ilgili 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasında değişiklikler yüzde 58’lik oy oranı ile kabul edilmiş ve kesin sonuçların 23.09.2010 tarihli ve 27708 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir.

Toplam 26 maddeden oluşan 5982 sayılı Kanun’la, Anayasanın 24 maddesinin hükümleri değiştirilmiş veya yürürlükten kaldırılmış ve Anayasa’ya 2 geçici madde ilave edilmiştir. Anayasa değişikliğinde ağırlıklı olarak yargı organlarının yapısı ve işleyişi ile ilgili değişikliklere gidilmişken, kamu yönetimi ve kamu görevlileri ile ilgili olarak 5 maddede düzenlemeye gidilmiştir. Bu değişikliklerle devlet memuru ve diğer kamu görevlilerinin birtakım hakları anayasal güvence altına alınırken, idarenin denetimi ile ilgili olarak da anayasal bir kurum olarak kamu denetçiliği kurumu ihdas edilmiştir.

5982 sayılı Kanun'un 6. maddesiyle Anayasanın 53. maddesinde değişiklik yapılmış, memurlar ile diğer kamu görevlerine toplu sözleşme yapma hakkı verilmiş ve toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde tarafların Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurabileceği ve bu Kurul'un kararlarının kesin olduğu anayasal güvence altına alınmıştır. Ayrıca 5982 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle Anayasanın 128. maddesinde yapılan değişiklikle, memurlarla ilgili mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin kanunla düzenlenemeyeceği garanti altına alınmıştır.

5982 sayılı Kanun'un 8. maddesiyle Anayasanın 74. maddesinde değişiklik yapılmış ve anayasal bir kurum olarak Kamu Denetçiliği Kurumu ihdas edilmiştir. Maddede yapılan değişiklikle herkesin, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olduğu belirtilmiş ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri inceleyeceği hüküm altına alınmıştır. Değişik maddeye göre Kamu Başdenetçisi TBMM tarafından gizli oyla dört yıl için seçilecek, seçimlerde ilk iki oylamada ye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada ye tamsayısının salt çoğunluğu aranacak, üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılacak, dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olacaktır.

Maddede ayrıca, hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği de hüküm altına alınmıştır.

5982 sayılı Kanun'un 11. maddesiyle Anayasanın 125. maddesinde değişiklik yapılmış ve memurlar ve diğer kamu görevlileri ile ilgili olarak Yüksek Askeri şura (YAş)'nın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolunun açık olduğu, ayrıca yargı yetkisinin idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu ve hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

5982 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle Anayasanın 129. maddesinde değişikliğe gidilerek disiplin kararlarının yargı denetimi dışında bırakılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

3.1.19. 6172 Sayılı Sulama Birlikleri Kanunu

6172 Sayılı Sulama Birlikleri Kanunu, TBMM tarafından 08.03.2011 tarihinde kabul edilmiş, 23.02.2011 tarih ve 27882 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı; ülkemizin su varlık ve kaynaklarının rasyonel kullanımı maksadıyla umumi sulardan faydalanmak üzere Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü tarafından inşa edilmiş veya halen inşa edilmekte olan ya da inşa edilmesi planlanan sulama tesislerini yapım amaçlarına uygun şekilde kullanmak, işletmek, DSİ Genel Müdürlüğü’nün onayını almak suretiyle işletmek, bu tesislerin bakım, onarım ve yönetim sorumluluğunu yürütmek, tesisi geliştirmeye yönelik yeni projeler yapmak, yaptırmak veya tesisi yenilemekle görevli sulama birliklerinin kuruluşu, organları ile görev ve yetkilerini düzenlemektir (Madde-1).

Sulama Birlikleri Kanunu’nun genel gerekçesinde özetle; yeraltı ve yerüstü sularının zararlarını önlemek ve bunlardan faydalanmak amacıyla DSİ’nin kurulmuş olduğu, bu kuruma verilen görevler arasında; sulama tesislerini kurma, sulama sahalarını gösteren harita ve planlamaları ile gerektiğinde kadastro çalışmalarını yapmanın bulunduğu, bu görevleri gerçekleştirmek üzere kurulmuş olan tesis ve yapıların işlemelerini sağlamak amacıyla bunları gerçek ya da tüzel kişilere devretme yetkisinin DSİ’de olduğu, devletin üstlendiği bir kamu hizmeti olan sulama tesislerinin kurulması ve işletilmesinin de DSİ tarafından yürütüldüğü, kamuya ait sular üzerinde DSİ tarafından gerçekleştirilen sulama tesislerinin kanunen gerçek ve tüzel kişilere devredilebildiği, devletin esas görevlerinden birisinin ülkenin çeşitli sektörlerine alt yapı tesisleri yapmak ve yaptırmak olduğu, devletin bu tesisleri işletmesinin ham pahalı hem de istenen sürati yeterince sağlayamadığı, 1993 yılından bu yana dünyadaki hakim özelleştirme trendi, rasyonel düşünce ve yerinden yönetim anlayışının bir sonucu olarak sulama amaçlı tesislerin mahallindeki kullanıcıların kurdukları örgütlere devrinde büyük bir artış olduğu, bu tesislerin devirden sonra sahiplenildiği, tahribattan korunduğu ve beraberinde önemli tasarrufların sağlandığı, bu devirlerin büyük çoğunlukla 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’na göre kurulan birliklere devredildiği, ancak uygulamada bahse konu birliklerin belediye ve köy tüzel kişiliklerinin üyeliğiyle kurulduğundan anılan kanunda bulunan hükümlerin sulama işletmeciliğinin tabiatı ve ekonomik işleyişiyle uyummadığı, mevcut kanuni düzenlemenin sulama birliklerinin

işlemlerinde ve denetiminde sıkıntılar yarattığı ve bu yüzden yeni bir kanuni düzenlemeye ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir.³⁹¹

6172 sayılı Kanun'da sulama işletmelerini devralacak birliklerin uyması gereken şartlar (Madde-3) ve devlet tarafından yapılacak gözetim, denetim ve uygulanacak yaptırımlara (Madde-18) yer verilerek gerekli düzenlemeler yapılmış ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 19. maddesinde düzenlenmiş bulunan sulama birlikleri ayrı bir mevzuata tabi tutularak diğer mahalli idare birliklerinden ayrılmıştır. Öncesinde bir mahalli idare birliği olması vesilesiyle denetim sorumluluğu İçişleri Bakanlığı'na (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) ait olan sulama birliklerinin sevk ve idaresi ile ilgili işler 6172 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra DSİ Genel Müdürlüğü'nün (DSİ'nin bağlı olduğu bakanlık) kontrolü altına girmiştir. 6172 sayılı Kanun'la sulama birliklerinin kuruluş prosedürü değiştirilmiştir. 5355 sayılı Kanun'a göre birlik tüzüğü'nün İçişleri Bakanlığı tarafından onayını müteakip Bakanlar Kurulunun izni ile kurulan sulama birlikleri, 6172 sayılı Kanun'un 4/1. maddesine göre birlik ana statüsünün, DSİ'nin de görüşü alınmak suretiyle Bakanlıkça onaylanması sonucu tüzel kişilik kazanmaktadır.

Sulama birlikleri, 6172 sayılı Kanun'la İçişleri Bakanlığı ve kaymakamların denetiminden önemli ölçüde çıkmıştır. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 22. maddesine göre diğer mahalli idare birlikleri gibi İçişleri Bakanlığı'nın vesayet denetimine ve madde hükmüne göre birlik merkezinin bulunduğu yer mülki idare amirinin (vali ya da kaymakam) her türlü denetim yetkisine tabi olan sulama birliklerinin idari ve mali denetim yetkisi, 6172 sayılı Kanun'la sadece valilere verilmiştir. 5355 sayılı Kanun'un 22. maddesine göre sulama birliklerinin denetimi İçişleri Bakanlığı'na yapılmakta, valiler ve kaymakamlar gerekli gördüklerinde bu birlikleri denetleyebilmekteydi. 6172 sayılı Kanun'un 18. maddesinde sulama birliklerinin idari ve mali denetiminin, her yıl valiler tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı, birliğin idari ve mali denetimini yapmak üzere vali tarafından, vali yardımcısının başkanlığında; defterdar, tarım il müdürü, DSİ bölge müdürü ve il mahalli idareler müdürü veya bunların görevlendirecekleri temsilcilerden oluşan bir denetim komisyonunun kurulacağı, denetim komisyonu raporunun valilik tarafından kamuoyunun bilgisine sunulacağı, birliklerin DSİ'nin bağlı olduğu bakanlığın idari ve

³⁹¹ Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *Sulama Birlikleri Kanunu Gerekçesi*, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0873.pdf>, (16.01.2013).

teknik denetimine tabi olduğu, birliklerin Sayıştay tarafından doğrudan denetlenebileceği, birliklerin ihtiyaç halinde hesaplarını bağımsız denetim kuruluşlarına denettirebileceği, birliklerin devraldığı tesislerin devlet malı olduğu hüküm altına alınmıştır.

6172 sayılı Kanun'un 18. maddesinin amir hükümleriyle sulama birlikleri üzerindeki İçişleri Bakanlığı ve birlik merkezinin bulunduğu ilçe kaymakamlarının idari ve mali denetim yetkisi ortadan kaldırılmıştır. Bunun yanında 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na tabi olan diğerk birlikler Sayıştay denetimi dışında bırakılırken 6172 sayılı Kanun'la sulama birlikleri Sayıştay'ın mali denetimine tabi kılınmıştır.

3.1.20. 6223 Sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli Etkili Ve Verimli Bir Şekilde Yürütölmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Teşkilat Görev Ve Yetkileri İle Kamu Görevlerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu

6223 Sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli Etkili ve Verimli Bir Şekilde Yürütölmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu, TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilmiş, 03.05.2011 tarih ve 27923 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanunun 1/1. maddesiyle Bakanlar Kuruluna; kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütölmesini sağlamak üzere kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımı yeniden belirlenerek mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına, anılan bakanlıkların bağı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla hiyerarşik ilişkilerine, mevcut bağı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağılık ve ilgilerinin yeniden belirlenmesine veya bunların mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmesine, mevcut bakanlıklar ile birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine, taşrada ve yurt dışında teşkilatlanma esaslarına, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğerk kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme,

görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Kanunun 1/2-a maddesiyle, bu Kanuna göre çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesine ilişkin olarak; 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, 24/5/1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'nda, 27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da, 10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da, 8/1/1985 tarihli ve 3143 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da, 21/5/1986 tarihli ve 3289 sayılı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da, 9/12/1994 tarihli ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da, 1/5/2003 tarihli ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da, 27/10/2004 tarihli ve 5251 sayılı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da, 10/11/2004 tarihli ve 5256 sayılı Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da, 1/12/2004 tarihli ve 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da, 13/12/1983 tarihli ve 180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de, 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de, 8/6/1984 tarihli ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de, 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması, Devlet

Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de, 7/8/1991 tarihli ve 441 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de, 2/7/1993 tarihli ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de, 19/6/1994 tarihli ve 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de, 25/3/1997 tarihli ve 571 sayılı Özürlüler İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de, diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin görev, yetki, merkez, taşra ve yurt dışında teşkilatlanma esasları, kadrolar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerine ilişkin hükümlerinde yapılacak değişiklik ve yeni düzenlemeleri kapsadığı ifade edilmiştir.

Yetki Kanunu’nun 1/2-b maddesiyle kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin olarak; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda, 27/7/1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu’nda, 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun’da, 23/6/1981 tarihli ve 2477 sayılı 23/4/1981 Tarih ve 2451 Sayılı Kanunun (Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun) Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun’da, 11/10/1983 tarihli ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’nda, 22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname’de, diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin hükümlerinde yapılacak değişiklik ve yeni düzenlemeleri kapsayacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanunun 2/1-a maddesine göre Bakanlar Kurulu bu Kanuna göre verilen yetkiyi kullanırken kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesine ilişkin olarak; bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların devlet bakanlarına bağlanması ve ilgilendirilmesi uygulamasına hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan

zorunluluklar dışında yer verilmemesini, sosyal hizmetler alanında halen bağlı kuruluşlar eliyle yürütülen aile, özürlüler, çocuklar, kadınlar ve sosyal yardımlar alanındaki hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini sağlamak üzere yeni bir bakanlık kurulmasını, ekonomiyle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamak, ekonomi politika, hedef ve stratejilerini belirlemek üzere yeni bir bakanlık kurulmasını, iç ve dış ticarete yönelik hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini sağlamak üzere yeni bir bakanlık kurulmasını, gençlik ve spora yönelik hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini sağlamak üzere yeni bir bakanlık kurulmasını, kamu hizmetlerinin verimli, süratli ve etkin bir şekilde yürütülmesini, ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu dikkate alarak hizmetin özelliği ve gereklerine uygun düzenlemeler yapılmasını, kamu hizmetlerinde iş bölümü ve koordinasyonun sağlanmasını, benzer hizmetlerin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesini ve kaynak kullanımında israfın önlenmesini, teşkilatların, hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar saklı kalmak kaydıyla, hiyerarşik bağlılık ve unvan standardizasyonu sağlanacak şekilde düzenlenmesini, zorunlu olmadıkça yeni birim kurulmamasını, kadro ihdasında azami tasarrufa riayet edilmesini, kaynakların ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara uygun ve rasyonel kullanılmasını, kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması yönünde düzenlemeler getirilmesini göz önünde bulunduracaktır.

Kanunun 2/1-b maddesine göre, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin olarak; yürütülen hizmetin, özelliklerini de dikkate alacak şekilde çağdaş kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde geliştirilmesini, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen hizmetlerin, özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar saklı kalmak kaydıyla, standardizasyon sağlanacak şekilde düzenlenmesini, yönetim görevlerine atanmada ve bu görevlerde yükselmede kariyer ve liyakat esasları ile nitelikli personel istihdamının esas alınmasını göz önünde bulunduracaktır.

6223 sayılı Yetki Kanunu'yla Bakanlar Kuruluna, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay süreyle geçerli ve bu süre içinde birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Bu yetki Kanununa dayanılarak, 16'sı bakanlıkların teşkilat ve görevleriyle ilgili olmak üzere, 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname de dahil, toplam 24 adet Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmıştır.

3.1.21. 6271 Sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu

6271 Sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu, TBMM tarafından 19.01.2012 tarihinde kabul edilmiş, 26.01.2012 tarih ve 28185 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun'la, Cumhurbaşkanı seçimine, Cumhurbaşkanı adaylarında aranacak niteliklere, seçim öncesi, seçim günü ve seçim sonrası yapılması gereken işlemlere ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir (Madde-1).

Kanun'la, 2007 yılında referandumla yapılan Anayasa değişikliği neticesinde Cumhurbaşkanının halk oylamasıyla seçilmesine dair anayasal kuralın uygulanmasıyla ilgili esaslar düzenlenmiş ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği hüküm altına alınmıştır (Madde-2/1).

Kanun'a göre, Cumhurbaşkanı seçimleri beş yılda bir yapılacak ve bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilecektir (Madde-3/1). Cumhurbaşkanı seçimlerinin, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından 60 gün önce, makamın bir şekilde boşalması halinde ise boşalma tarihinden itibaren 60 gün içinde yapılması (Madde-3/2) Kanunun diğer bir amir hükmüdür.

6271 sayılı Kanun'a göre, Cumhurbaşkanı adayları TBMM üyeleri içinden ve 20 üyenin teklifi ile TBMM dışından gösterilebilecek, cumhurbaşkanlığı seçimine en son genel seçimde yüzde 10 barajını geçmiş partiler ortak aday gösterebileceği gibi yüzde onu tek başına geçen partilerin her biri ancak bir aday için teklifte bulunabilecektir (Madde-7).

Kanunun 4/1. maddesine göre, genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, ilk oylamada en çok oy almış bulunan iki aday ikinci oylamaya katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.

6271 sayılı Kanun'un geçici 1. maddesinde düzenlenen “*on birinci cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldır*” hükmü Anayasa Mahkemesi'nin 15.06.2012 tarihli ve 2012/30 Esas, 2012/96 Karar sayılı kararıyla iptal edilmiş ve 2007 yılında TBMM tarafından 7 yıl için seçilen on birinci cumhurbaşkanının 2014 yılında 5 yıl için yeniden seçilebilme ya da seçime girebilmesinin yolu açılmıştır.

3.1.22. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, TBMM tarafından 14.06.2012 tarihinde kabul edilmiş, 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun'la, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulması (Madde-1) ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümler (Madde-2) düzenlenmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun genel gerekçesinde özet olarak; kamu yönetiminin dünyada ve ülkemizdeki değişme ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırılması ihtiyacının her geçen gün artarak devam ettiği, bu sebeple, kamu hizmetleriyle ilgili devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikayetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinin zorunluluk arz ettiği, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi” çerçevesinde yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla birçok Avrupa Birliği üyesi ülkede bulunan ve halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulmasının öngörüldüğü, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması” çerçevesinde; kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikayetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama

yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi kurulmasının öngörüldüğü, Osmanlı Devletinde idari yargı sisteminin olmaması nedeniyle halkın idareye yönelik şikayetlerini incelemek üzere, “Kadıul-Kudat” adıyla özel görevli kadının (hakim) tayin edilmiş olduğu, bu kişilerin padişah da dahil, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağladığı, İsveç Kralı 12. Charles’ın, Osmanlı Devletinde bulunduğu 18. yüzyılın başlarında bu kurumu incelediği ve ülkesine döndüğünde “ombudsman” adıyla oluşturduğu, diğer Avrupa ülkelerinin de bu uygulamadan esinlenerek “ombudsman” kurumunu kurdukları, günümüzde bu kurumun dünya genelinde yüzü aşkın devlette ülke, bölge, kent veya sektör itibarıyla hizmet vermekte olduğu, Avrupa Birliği’nin de AB bürokrasisi tarafından yapılacak yanlış uygulamalara karşı üye ülke vatandaşlarının haklarını korumak üzere “ombudsman” kurumunu oluşturduğu, İsveç dilinde kelimesi, vekil, delege, avukat veya başkaları adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimse anlamında kullanılan “ombudsman”ın kurum olarak bugün parlamento tarafından, parlamento adına idareyi denetlemek için seçilmiş kimse veya kimseleri ifade ettiği, “ombudsman” kelimesinin Türkçe karşılığı olarak; “halk denetçisi”, “kamu denetçisi”, “kamu hakemi”, “arabulucu”, “halk avukatı”, “yurttaş sözcüsü” gibi ifadeler kullanıldığı, Anayasa’nın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ve yargı yetkisinin, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu ve hukuka uygunluk denetiminin hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamayacağı, idarenin iç denetiminin teftiş kurulları veya benzeri birimlerce gerçekleştirildiği ancak kapsamı giderek genişleyen idare-vatandaş ilişkilerinden kaynaklanan şikayetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri inceleyen ve önerilerde bulunan bir kuruma ülkemizde de ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir.³⁹²

Kamu Denetçiliği Kurumu’nu çok daha önceden hayata geçirmek isteyen Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti tarafından bu amaçla hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, TBMM’de 15.6.2006 tarihli ve 5521 sayılı Kanun olarak kabul edilmiş ancak, Cumhurbaşkanı tarafından, yayımlanması uygun bulunmayan çeşitli maddelerinin (3, 4, 9, 1, 13,15, 22,26, 30,33, geçici 1.ve 41.) bir kez daha

³⁹² Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Genel Gereğesi*, <http://www.sayilikanun.com/6328-sayili-kamu-denetciligi-kurumu-kanununun-geregesi/>, (17.01.2013).

görüşülmesi için, Anayasanın 89. ve 104. maddeleri uyarınca 01.07.2006 tarihinde TBMM Başkanlığına geri gönderilmiştir.

Bahse konu Kanun, 28.09.2006 tarihinde TBMM Genel Kurulunda yeniden görüşülerek 5548 sayılı Kanun olarak aynen kabul edilmiş, 13.10.2006 tarih ve 26318 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Ancak, yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi, 27.10.2006 tarihli ve E. 2006/140, K. 2006/33 sayılı kararıyla Kanun’un, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasını öngören geçici 1. maddesinin yürürlüğünü durdurmuş ve 25.12.2008 tarihli ve E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararıyla da Kanunun tümünü, Anayasa’nın 6. 87. ve 123. maddelerine aykırı görerek iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı, 04.04.2009 tarihli ve 27190 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararında belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 8. maddesiyle, Anayasanın 74. maddesinde değişiklik yapılmış ve TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulacak olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluşu, görevi, çalışması ve inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Anayasanın 5982 sayılı Kanun’la değişik 74. maddesinde hükme bağlanan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurularak çalışmalarına başlaması amacını taşıyan 6328 sayılı Kanun’la, ülke düzeyinde faaliyet göstermek üzere Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur (Madde-1). Kanun’un diğer madde hükümleriyle de, başdenetçi, denetçiler (Madde-7) ve genel sekreterin (Madde-9) görevleri, nitelikleri, seçimleri, atanmaları, çalışma ilkeleri, bağımsızlığı, kuruma yapılacak başvurular ve kurum personeli ile ilgili konular düzenlenmiş ve başdenetçi ile denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri için Anayasa’nın yargı bağımsızlığına ve idari eylem ve işlemlerin yargısal denetimine ilişkin hükümlerine uygun düzenlemeler getirilmiştir.

6328 sayılı Kanun’un 4. maddesiyle, kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli, merkezi Ankara’da bulunan ve başdenetçilik ile genel sekreterlikten oluşan Kamu

Denetçiliği Kurumu'nun kurulduğu, kurumda bir başdenetçi ve beş denetçi ile genel sekreter ve diğer personelin görev yapacağı hüküm altına alınmıştır.

6328 Sayılı Kanun'un 5. maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevleri düzenlenmiş ve Kurum'un, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu ancak, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirlerin, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlerin, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararların, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)'nin sırf askeri nitelikteki faaliyetlerinin kurumun görev alanı dışında olduğu hüküm altına alınmıştır.

Başdenetçi ve denetçilerin seçilme esas ve usulleri Kanun'un 11. maddesinde düzenlenmiş, başdenetçinin TBMM Genel Kurulu tarafından³⁹³, denetçilerin ise TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan karma komisyon tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Başdenetçi, TBMM Genel Kurulu tarafından 27.11.2012 tarihinde yapılan dördüncü tur oylama sonucu seçilmiştir.³⁹⁴

3.1.23. 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi İle Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ile Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, TBMM tarafından 12.11.2012 tarihinde kabul edilmiş, 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 12.11.2012'de kabul edilen 6360 sayılı Kanun'un adı önce, On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ile Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun iken, Kanun'da 14.3.2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanun'la

³⁹³ Başdenetçi, TBMM Genel Kurulu tarafından 27.11.2012 tarihinde yapılan dördüncü tur oylama sonucu seçilmiş ve Mehmet Nihat Ömeroğlu Türkiye'nin ilk kamu denetçisi unvanını kazanmıştır.

³⁹⁴ Kamu Denetçiliği Kurumu, http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-345-sn-m-nihat-omeroglu.html, (19.01.2013).

değişiklik yapılmış, büyükşehir belediyesi kurulacak illere Ordu ili de eklenerek merkezinde Altınordu ismiyle ilçe kurulması hüküm altına alınmış ve 6360 sayılı Kanun'un ismi On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ile Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun olarak değiştirilmiştir.

3.1.23.1. 6360 Sayılı Kanunun İdari Yapı Üzerindeki Etkileri

6360 sayılı Kanun'un 1/1. maddesiyle; 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine (ADNKS) göre toplam il nüfusu 750.000'i geçen Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş, 1/2. maddesiyle de daha önceden büyükşehir belediyesi kurulmuş olan Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak belirlenmiştir. 6360 sayılı Kanun'un 36. maddesi hükmüyle 2014 yılı mahalli idareler seçimlerinden sonra yürürlüğe girmesi kabul edilen bu madde hükümlerine göre gerek yeni kurulan 14 büyükşehir belediyesinin, gerekse Kocaeli ve İstanbul büyükşehir belediyeleri dışındaki daha önceden kurulmuş olan diğer 14 büyükşehir belediyesinin sınırları 30 Mart 2014 tarihi itibarıyla il mülki sınırlarına çekilmiştir. İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri için 2004 yılından beri uygulanmakta olan bu sistem böylelikle bütün büyükşehir belediyeleri için yaygınlaştırılmış ve toplam 30 vilayette il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilmiştir.

Kanunun 1/3. ve 1/4. maddesi hükümlerine göre; büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırları olarak belirlenen illerdeki belde ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak köyler mahalle, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmış, İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır. Kanunun bu hükmünün ilk mahalli idareler seçimleriyle birlikte yürürlüğe girmesiyle anayasamızda yer alan yerel yönetim birimlerinden olan köy idarelerinin büyükşehirlerdeki varlıkları sona ermiştir. Birçok anayasa hukukçusu bu durumun

anayasaya aykırı olduğunu iddia etmektedir. Bu madde hükmüne göre büyükşehirlerdeki belde belediyeleri ilk mahalli idare seçimleriyle birlikte tüzel kişiliklerini kaybedeceğinden, 30 Mart 2014 tarihi itibarıyla tüzel kişiliklerini kaybetmiş ve bu illerde belde belediyesi kalmamıştır.

6360 sayılı Kanun'un 1/5. ve 1/6. maddesi hükümlerine göre; ilk mahalli idare seçimleriyle birlikte (30 Mart 2014), büyükşehir belediyesi kurulmuş olan 30 ildeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği bahse konu tarih itibarıyla kaldırılmış, diğer 28 ildeki bucaklar ve bucak teşkilatları İstanbul ve Kocaeli illerinde olduğu gibi kaldırılmıştır. Böylelikle Türkiye'de mahalli idare yapılanmasında toplam nüfusu 750.000'i geçen 30 ilde il özel idareleri kaldırılıp il sınırları düzeyinde büyükşehir uygulamasına geçilerek, 30 artı 51 olarak ifade edilebilecek ikili bir yapı getirilmiştir. Bu illerde özel idarelerin kaldırılmasıyla birlikte il genel meclisi de kaldırılmıştır. Geride kalan ve toplam nüfusu 750.000'in altında olan 51 ilde ise il özel idaresi ve il genel meclisi varlıklarını korumuştur. Böylelikle ülke nüfusunun toplam 58.999.781'inin³⁹⁵ yaşadığı 30 vilayette belediyeler (büyükşehir belediyeleri büyükşehir ilçe belediyeleri) tek anayasal yerel yönetim birimi olarak kalırken, diğer illerde ise il özel idarelerinin ve köy tüzel kişiliklerinin varlıkları devam ettirilmiştir. Yapılan bu düzenlemeyle Türkiye nüfusunun (2013 yılı-76.667.864) dörtte üçünden fazlası (% 76.96) büyükşehir sınırları içerisinde kalmıştır.

6360 sayılı Kanun'un 2. maddesi hükmüyle; Aydın ilinde Efeler adıyla ilçe ve belediye, Balıkesir ilinde Karesi ve Altıeylül adlarıyla iki ilçe ve aynı adla iki ilçe belediyesi, Denizli ilinde Merkezefendi ve Pamukkale adlarıyla iki ilçe ve aynı adla iki ilçe belediyesi, Hatay ilinde Antakya, Defne, Arsuz ve Payas adlarıyla dört ilçe ve aynı adla dört ilçe belediyesi, Manisa ilinde Şehzadeler ve Yunusemre adlarıyla iki ilçe ve aynı adla iki ilçe belediyesi, Kahramanmaraş ilinde Dulkadiroğlu ve Onikişubat adlarıyla iki ilçe ve aynı adla iki ilçe belediyesi, Mardin ilinde Artuklu adıyla ilçe ve aynı adla ilçe belediyesi, Muğla ilinde Menteşe ve Seydikemer adlarıyla iki ilçe ve aynı adla iki ilçe belediyesi, Ordu ilinde Altınordu ilçesi ve aynı adla ilçe belediyesi, Tekirdağ ilinde Süleymanpaşa, Kapaklı ve Ergene adlarıyla üç ilçe ve aynı adla üç ilçe

³⁹⁵ Türkiye İstatistik Kurumu, 2013 Yılı ADNKS İl Nüfusları, http://rapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?adnksdb2&ENVID=adnksdb2Env&report=wa_turkiye_il_koy_s_ehir.RDF&p_kod=1&p_yil=2013&p_dil=1&desformat=html, (14.03.2014).

belediyesi, Trabzon ilinde Ortahisar adıyla ilçe ve aynı adla ilçe belediyesi, Şanlıurfa ilinde Eyyübiye, Haliliye ve Karaköprü adlarıyla üç ilçe ve aynı adla üç ilçe belediyesi, Van ilinde Tuşba ve İpekyolu adlarıyla iki ilçe ve aynı adla iki ilçe belediyesi, Zonguldak ilinde Kilimli ve Kozlu adlarıyla iki ilçe ve aynı adla iki ilçe belediyesi kurulmuştur.

6360 sayılı Kanun'un geçici 1/23. maddesi hükmüne göre; ilçe kurulmasına ilişkin hükümler Kanun'un yayımlandığı tarihte yürürlüğe girmiştir. İl özel idaresi, belediye ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına, il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesine, büyükşehir belediye sınırının ilin mülki sınırlarına genişletilmesine, mülki sınır değişikliği yapılmasına ve ilçe belediyesi kurulmasına dair hükümler ise 30 Mart 2014'te yapılacak olan ilk mahalli idareler genel seçimlerinde uygulanacak, seçimler bu yerlerin yeni durumlarına göre yapılacaktır.

6360 sayılı Kanun'un Geçici 1/26. maddesiyle; bu Kanunla tüzel kişiliği kaldırılan belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşan veya Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren amaçları ortadan kalkacak olan mahalli idare birliklerinin, ilk mahalli idareler genel seçiminden önce tüzüklerindeki hükümlere göre tasfiye olunacağı hüküm altına alınmıştır. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na göre mahalli idare birliği; birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisidir. Uygulamada çok farklı amaçlarla kurulmuş olsa da bu birliklerin çoğunun katı atık bertaraf tesisi veya atık su arıtma tesisi kurma ve işletme birliği olduğu görülmektedir. Bunun yanında 5355 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda birden fazla bağlı köyü bulanan bütün ilçelerde köy tüzel kişiliklerinin üyeliğiyle Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) kurulmuştur. 6360 sayılı Kanun'un geçici 1/26. maddesiyle, tüzel kişilikleri Kanunun 1. ve 36. maddeleri uyarınca ilk mahalli idareler seçimlerinde sona erecek olan mahalli idarelerin (il özel idaresi, belediye, köy) üyeliğiyle kurulmuş olan Birliklerin tüzel kişiliğinin sonlandırılacağı ve tasfiye olunacağı kesin olarak hüküm altına alınarak muhtemel yetki ve görev karmaşasının önüne geçilmek istenmiştir. Maddenin diğer hükümlerinde tüzel kişilikleri sonlanan mahalli idare birliklerinin tasfiye usul ve esasları ile yükümlülükleri düzenlenmiş; birliklerin tüzüklerinde bulunan hükümler çerçevesinde tasfiye edileceği, tüzüklerinde hüküm bulunmayan hallerde ise Kanunda belirtilen devir, tasfiye ve paylaştırmaya ilişkin hükümlerin uygulanacağı,

ayrıca tasfiye kapsamında olan birliklerin, Kanunun yayımı tarihinden itibaren, yeni personel istihdam edemeyeceği, taşınır ve taşınmaz mal edinmeyeceği, kendilerine ait taşınır ve taşınmaz malları satamayacağı, hizmet alımına ilişkin sözleşme ve borçlanma yapamayacağı hüküm altına alınmıştır.

6360 sayılı Kanun'un 15. maddesiyle 5393 sayılı Kanun'un 9. maddesinin ikinci fıkrasına belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamayacağı hükmü eklenmiştir. Mevzuatımıza göre tüzel kişiliği bulunmayan ve yerel yönetim birimi olmayan mahalleler, belediye teşkilatı bulunan yerleşim birimlerinde öngörülmüş bir idari yapıdır. Kanunun ruhunda yer alan bütüncülük ve optimal büyüklük yaklaşımı, madde hükmüne yansıtılmış ve tüzel kişiliği olmayan mahallelerin bile belli bir büyüklükte olması öngörülmüştür.

6360 sayılı Kanun'un 22. maddesiyle, 5302 sayılı Kanun'un 25. maddesinde değişiklik yapılarak il encümeninin yapısında değişikliğe gidilmiş ve 30 Mart 2014 mahalli idareler seçimlerinden sonrası için il özel idaresi genel sekreteri il encümeni üyeleri arasına dahil edilmiştir.

6360 sayılı Kanun'un 33. maddesiyle acil çağrılarının tek elde toplanmasına yönelik olarak 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28. maddesinde değişikliğe gidilmiş ve tüm acil çağrılarını karşılamak üzere büyükşehirlerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı bünyesinde, diğer illerde ise valilikler bünyesinde 112 acil çağrı merkezlerinin kurulacağı, bu merkezlerin iş ve işlemlerinin İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Kanun maddesinin uygulamaya geçmesiyle bugün itibarıyla 110 itfaiye, 112 ambulans, 155 polis, 156 jandarma, 177 orman yangını gibi farklı çağrı numaraları altında toplanan acil çağrılarının tamamının tek bir numarada (112) toplanması ve İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel müdürlüğünün sorumluluğunda tüm illerde 112 acil çağrı merkezlerinin kurulması kararlaştırılmıştır.³⁹⁶

³⁹⁶ 112 acil çağrı merkezi ülkemizde ilk olarak Antalya'da 2008 yılında kurulmuş ve yasal düzenlemeden önce faaliyete geçmiştir. Bknz., <http://www.antalya.gov.tr/icerik/24/138/112-acil-cagri-merkezi.html>.

3.1.23.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

6360 sayılı Kanun'un getirdiği en önemli yeniliklerden biri, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurulmasıdır. Kanun'un 34. maddesiyle 3152 sayılı Kanun'a 28. maddesinden sonra gelmek üzere 28/A maddesi eklenmiştir. Madde hükmüne göre; büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

Maddenin diğer hükümlerine göre ise, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini Başkanlık aracılığıyla yapabilecek, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili yıllık olarak hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte takip eden yılın şubat ayı sonuna kadar Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilecek, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ve idari müdürlükler ile gerektiğinde geçici birimler kurabilecek, Başkanlığın sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilecek, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının çalışma usul ve esasları ise İçişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle belirlenecektir.

Madde hükmüyle Başkanlık tarafından yürütülebilecek diğer görevler; 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçların alımı, valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme ve onarımı ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaların yapılması, merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi, halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini

ilgilendiren ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken hizmetlerden aksayanların yürütülmesi olarak kararlaştırılmıştır.

Doğrudan valiye bağlı olarak veya valinin görevlendireceği vali yardımcısının sevk ve idaresinde kurulacak olan bu birimlerle tüzel kişiliği kaldırılacak olan il özel idarelerinin ikame edilmesi hedeflenmiştir. Ancak başlangıçta tüzel kişiliğe sahip olarak kurulması tasarlanan bu birimlerin ayrı tüzel kişilik kazanamamış olması ve ayrı bir bütçeye sahip olmaması bu birimlerin etkinlikleriyle ilgili beklentilerde düşüşe yol açmıştır.

3.1.23.3. Eski Köy İdarelerinde Mağduriyeti Önleyici Düzenlemeler

6360 sayılı Kanun’la, mahalleye dönüşen orman köylerinde yaşayan orman köylüsünün önceden sahip olduğu birtakım hak ve ayrıcalıkların köy tüzel kişilikleri kaldırılrsa da devamına imkan sağlanmış ve olası birtakım mağduriyetler önlemiştir. 6360 sayılı Kanun’un 16. maddesiyle, 5393 sayılı Kanun’un 12. maddesine “*mevzuatla orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam eder. Bir belediyeye katılarak mahalleye dönüşen köy, köy başlısı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri ve varsa diğer hak sahipleri 25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam eder*” fıkrası eklenerek il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyesi kurulmak suretiyle mahalleye dönüştürülen, merkezi yerlerden oldukça uzakta kalan orman köylerinde yaşayan orman köylülerinin kanunla getirilen yeniliklerden olumsuz yönde etkilenmesi önlenmek istemiştir.

6360 sayılı Kanun’un geçici 1/15. maddesi hükmüne göre; tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 29.07.1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’na göre alınması gereken emlak vergisi ile 26.5.1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmayacak ve 31.12.1960 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nun 9. maddesinin birinci fıkrasının üçüncü bendi, 23. maddesinin birinci fıkrasının birinci bendi ile beşinci bendi, 66. maddesinin birinci fıkrasının beşinci bendi hükümleri 31.12.2017 tarihine kadar (bu tarih dahil) uygulanmaya devam edilecektir. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret beş yıl süreyle en

düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenecek, ayrıca 10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun geçici 2. maddesi ile köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerlerde de bu fıkra hükmü uygulanacaktır.

6360 sayılı Kanun'un geçici 1/24. maddesiyle; İstanbul ve Kocaeli hariç, büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idarelerin yatırım bütçelerinin en az % 10'unu on yıl süre ile bu Kanun kapsamında belediye sınırlarına dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırıp bu amaç doğrultusunda kullanacakları hüküm altın alınmış ve böylelikle nüfusu ve seçmen sayısı az olan kırsal kesimin kamu hizmeti almada karşılaşması muhtemel birtakım sorunlar aşılmaq istenmiştir.

3.1.23.4. Belediye Paylarıyla İlgili Değişiklikler

6360 sayılı Kanun'un 26. maddesiyle 5779 sayılı Kanun'un 5. maddesinin bazı fıkralarında değişiklik yapılarak, büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden alacağı payların hesaplanma usulünde değişikliğe gidilmiştir. Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının hesaplanmasında önceden sadece nüfus kriteri dikkate alınırken, ilçenin sahip olduğu yüz ölçümü de kriterler arasına alınmış ve payların yüzde 90'lık kısmının ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmının ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır. 6360 sayılı Kanun'la, 5779 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yapılan bir diğer değişiklikle büyükşehir belediyelerinin kendi sınırları içinden tahsilatı yapılan vergi gelirlerinden aldığı payların oranı bir taraftan artırılmış diğer taraftan da dağıtım esaslarında değişikliğe gidilmiştir. Madde hükmüne göre, büyükşehir belediyelerinin kendi sınırları içinden tahsilatı yapılan vergi gelirlerinden büyükşehir belediye payı olarak aldığı oran yüzde 6'ya çıkarılmış, bu yüzde 6'lık payın yüzde 60'ının doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılması, kalan yüzde 40'lık kısmın yüzde 70'inin nüfus, yüzde 30'unun ise yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılması öngörülmüştür.

6360 sayılı Kanun'la yeni kurulan 14 büyükşehirdeki 28 yeni büyükşehir ilçe belediyesine 02.07.2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun uyarınca seçimleri müteakip ayda tahakkuk ettirilecek miktar İbank A.Ş. tarafından üç katı artırımlı olarak

ödenek, söz konusu ilave kaynak, yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun yedek ödenek tertibinden Maliye Bakanlığı'na karşılanacaktır (Geçici Madde-1/17).

3.1.23.5. Nüfusu 2.000'in Altına Düşen Beldelerin Durumu

6360 sayılı Kanun'un geçici 2/1. maddesi ile büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilmeyen 51 ilde bulunan ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından tespit edilen 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayımı (ADNS) sonuçlarına göre nüfusu 2.000'in altında olan ekli (27) sayılı listede adları yazılı olan toplam 559 belde belediyesinin tüzel kişiliklerinin ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak bu belediyelerin köye dönüştürüldüğü hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin 2. fıkrası ile tüzel kişilikleri kaldırılan belediyelerin personeli, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçlarının il özel idaresine devredileceği, 3. fıkrası ile de bu yerleşim yerleri için 5779 sayılı Kanun uyarınca verilen payların, tüzel kişiliğin kalktığı yıl için İçişleri Bakanlığınca İlbankA.Ş.'ye bildirilen nüfus esas alınmak suretiyle beş yıl süreyle ilgili il özel idarelerine gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

6360 sayılı Kanun'un geçici 2/5. maddesinde, büyükşehir belediyesi uygulaması olmayan 51 ilde bulunup da nüfusu 2000'in altına düşmesi sebebiyle tüzel kişiliği sonlandırılan belediyelerin katılma ve birleşme usul ve esasları düzenlenmiştir. Madde hükmüne göre; birinci fıkra hükmü uyarınca köye dönüştürülen belediyelerin, 30.06.2013 tarihine kadar 5393 sayılı Kanun'un 8. maddesindeki usule bağlı olmaksızın, belediye meclisinin kararı ile ortak sınırı olan ve ekli (27) sayılı listeyle tüzel kişiliği sona ermeyen belediyeye mahalle olarak katılma talebinde bulunabileceği, katılma işleminin gerçekleşebilmesi için katılacak belediye ile katılınacak olan belediyenin sınırları arasında başka bir belediye veya köy bulunamayacağı ve bu belediyelerin meskun sahaları arasındaki uzaklığın on kilometreden fazla olamayacağı, katılım işleminin katılınacak belediye meclisinin olumlu kararı ile sonuçlanacağı, başka il ya da ilçe mülki sınırındaki bir belediyeye katılım olması durumunda belediye sınırı ile birlikte mülki sınırın da değişmiş sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Maddede ayrıca, bütüncül bir yaklaşımla ekli (27) sayılı listede yer almakla birlikte, bu Kanunun yayımlandığı tarihe kadar 5393 sayılı Kanun'un 8. maddesine uygun olarak birleşme

veya katılma yoluyla nüfusunu 2.000'in üzerine çıkaran belediyelerin tüzel kişiliklerinin korunacağı hüküm altına alınmış ve yeterli optimal büyüklüğe sahip olmayan mahalli idare birimlerinin birleşmelerle optimal büyüklüğe ulaşmaları sağlanmak istenmiştir.

6360 sayılı Kanun'un ek 2/7. maddesiyle; tüzel kişilikleri Kanunun ek 2/1. maddesine göre sona eren belediyelerin, personelini, taşınır ve taşınmazları ile kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçlarını köye dönüşenlerin il özel idaresine, belediyeye katılacak olanların ise katılacakları belediyeye, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içinde bildireceği, bu belediyelerin taşınmazlarının tahsisi ve kiralanması iş ve toplu iş sözleşmesinin yapılması, yeni nazım ve uygulama imar planının yapılması, her türlü imar uygulaması (inşaat ruhsatı hariç), iş makineleri ve diğer taşıtların satışı ile borçlanmalarının il özel idaresinin veya katılacakları belediyenin onayına bağlı olduğu, bu maddeye göre tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin taşınmazlarının satışı ile vadesi tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşan borçlanmalarının İçişleri Bakanlığı'nın onayına tabi olduğu, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce ilanı yapılmış memur alımları hariç olmak kaydıyla, bu madde kapsamına giren belediyeler tarafından nakil yoluyla atanacaklar da dahil olmak üzere hiçbir şekilde yeni personel alımı yapılamayacağı, bu belediyeler tarafından aynı tarihten itibaren tüzel kişiliğinin sona erdiği tarihi geçecek şekilde veya mevcut hizmet alımlarının kapsamını ve personel sayısını genişletecek şekilde hizmet alımı sözleşmesi düzenlenemeyeceği hüküm altına alınmış ve belediye tüzel kişiliklerinin sona ermesine kadar olan sürede birtakım hesapsız ve olumsuz tasarrufların önüne geçilmek istenmiştir.

Kanunun geçici 2/9. maddesiyle; daha önceden, birden fazla köy veya köy kısımlarının birleşmesiyle oluşan ve bu Kanuna göre yeniden köye dönüşen belediyelerde, başka bir işleme gerek kalmaksızın valinin uygun görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile birden fazla köy kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu madde hükmünün 6360 sayılı Kanun'un bütüncüllük yaklaşımı ve optimal büyüklük oluşturma anlayışıyla çok fazla bağdaşmadığı görülmektedir. Ancak madde hükmüyle, 2000 nüfusa ulaşarak belediye olma arzusuyla birleşen birbirine epey farklı mesafedeki yerleşim birimlerinde tek bir köy idaresi kurulmasının kamu hizmetlerinin sunumunda doğurması muhtemel aksaklıklar önlenmek istenmiştir.

**3.1.23.6. On Dört Büyükşehirden Yirmi Yedi Yeni İlçe Kurulması,
Büyükşehirlerde Belde ve Köylerin Mahalleye Dönüşmesi**

6360 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerinin yürürlüğe girmesiyle; il mülki sınırları düzeyinde büyükşehir belediyesi kurulan on dört ilde 25, büyükşehir kapsamına alınmayan Zonguldak ilinde de 2 olmak üzere toplam 27 ilçe kurulmuş (Madde-2) ve 30 Mart 2014 tarihi itibarıyla 30 büyükşehirden toplam 1.076 belde ve 10.023'ü orman köyü olmak üzere toplam 16.543 köyün tüzel kişiliği sonlandırılmıştır.

Tablo 23.1. İlk 16 Büyükşehirden Kapanan Belde Ve Köyler Tablosu

İL	BELDE	KÖY	ORMAN KÖYÜ	TOPLAM KÖY
ADANA	21	152	315	457
ANKARA	20	274	398	672
ANTALYA	74	52	487	539
BURSA	21	73	586	659
DİYARBAKIR	12	480	323	803
ERZURUM	14	618	348	966
ESKİŞEHİR	14	156	215	371
GAZİANTEP	13	257	182	439
İSTANBUL	-	-	151	151
İZMİR	23	54	543	597
KAYSERİ	32	274	121	395
KOCAELİ	-	-	232	232
KONYA	168	288	296	584
MERSİN	41	80	429	509
SAKARYA	12	18	410	428
SAMSUN	23	137	809	946
TOPLAM	488	2.913	5.845	8.758

Tüzel kişiliği sonlandırılan belde, köy ve orman köyleriyle ilgili sayısal veriler; daha önceden büyükşehir olan vilayetler için **Tablo 23.1**'de, yeni kurulan 14 büyükşehir için ise Tablo 23.2'de verilmiştir.³⁹⁷

Tablo 23.2. Yeni 14 Büyükşehirde Kapanan Belde Ve Köyler Tablosu

İL	BELDE	KÖY	ORMAN KÖYÜ	TOPLAM KÖY
AYDIN	36	150	340	490
BALIKESİR	34	93	799	892
DENİZLİ	68	60	299	359
HATAY	64	215	147	362
MALATYA	39	292	203	495
MARDİN	21	327	260	587
MANİSA	68	132	648	780
K.MARAŞ	52	178	299	477
MUĞLA	49	25	371	396
ORDU	53	110	371	481
TEKİRDAĞ	24	120	137	257
TRABZON	57	212	265	477
Ş.URFA	15	1.135	17	1.152
VAN	8	558	22	580
TOPLAM	588	3.607	4.178	7.785

3.1.23.7. 6360 sayılı Kanunla İlgili Tartışmalar

6360 sayılı Kanun kamuoyunda ilk olarak; Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın 12 Haziran 2011 Milletvekilliği Genel Seçimlerinden önce 8 Mayıs 2011'de Kahramanmaraş ilini ziyareti esnasında gündeme gelmiş ve Başbakan Erdoğan burada yapmış olduğu konuşmada, seçimlerden sonra toplam il nüfusu 750.000'i geçen 11 ilde

³⁹⁷ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013 Yılı Faaliyet Raporu, <http://www.migm.gov.tr/>, (12.04.2014).

büyükşehir belediyesinin kurulması için kanun tasarısı hazırladıklarını, Kahramanmaraş'ın da bu kapsamda olan illerden biri olduğunu, genel seçimlerden sonra Kahramanmaraş'ta büyükşehir belediyesinin kurulacağını ve büyükşehir belediyesinin sınırlarının tıpkı Kocaeli ve İstanbul'da olduğu gibi il sınırları olacağını söylemiştir.³⁹⁸

25 Ekim 2011'de Van'da meydana gelen depremde Erciş ilçesinin büyük bir yıkıma maruz kalması üzerine Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu'nun Erciş'in sorunlarının çözümü için il yapılması gerektiği yönündeki beyanatına karşı olarak Başbakan Recep Tayyip Erdoğan 15 Kasım 2011 günü TBMM grup toplantısında yaptığı konuşmada Erciş'in sorunlarının Van ilinin büyükşehir yapılmasıyla çözüleceğini, Van'ın 2014'te büyükşehir olacağını ilan ettiklerini, Erciş'in de büyükşehir belediyesi içinde bir ilçe olacağını ifade etmiştir.³⁹⁹

Daha sonra konuyla ilgili bir sessizlik olmuş, büyükşehir yasa tasarısının ismi ve içeriği uzun süre gündeme gelmemiştir. Ancak 2012 yılının ikinci yarısında kanun tasarısı yeniden gündeme gelerek tasarıyla ilgili TBMM Komisyonlarında görüşmelere başlanmıştır. Tasarıyla ilgili gerek komisyonlarda gerekse TBMM Genel Kurulunda iktidar ve muhalefet grupları ve milletvekilleri arasında şiddetli tartışmalar olmuştur. Özellikle Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) grubundan milletvekilleri ve daha sonra bazı akademisyenlerden kanun tasarısının içeriğine yönelik itiraz ve eleştiriler gelmiş ve bu yasanın “büyükşehir yasası” değil; “büyükşehir yasası”⁴⁰⁰, “bir ihanet yasası”⁴⁰¹, “bütün şehir yasası”⁴⁰² “eyalet sistemine yönelik bir düzenleme”⁴⁰³, “eyalet yönetimini çağrıştıran ütopyik bir dilek”⁴⁰⁴ ve eyalet

³⁹⁸ Milliyet Gazetesi, <http://siyaset.milliyet.com.tr/iste-buyuksehir-olacak-11-sehir/siyaset/siyasetdetay/08.05.2011/1387687/default.htm>, (29.09.2012).

³⁹⁹ TBMM Meclis Haber, “Akpatri TBMM Grup Toplantısı”, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=114855, (13.11.2013).

⁴⁰⁰ TV 8, “Büyükşehir Yasası, Büyükşehir Yasası”, <http://www.tv8.com.tr/v-9045-21-buyuksehir-yasasi>, (25.12.2012).

⁴⁰¹ Internethaber, “Politika- Büyükşehir yasası ihanet yasasıdır”, <http://www.internethaber.com/buyuksehir-mhp-grup-baskanvekili-mehmet-sandir-ak-parti-chp-sezgin-tanrikulu-pkk-475150h.htm>, (26.12.2012).

⁴⁰² Vatan Gazetesi, 14.01.2013, <http://haber.gazetevatan.com/kilicdaroglu-bu-ili-alamazsa-istifa-edecek/506141/9/siyaset>, (14.01.2013).

⁴⁰³ Ümit Kocasakal, “Büyükşehir Yasası Ülkeyi Eyalet Sistemine Götürüyor”, *Bodrumgündem Gazetesi*, <http://www.bodrumgundem.com/2013/02/24/buyuksehir-yasasi-ulkeyi-eyalet-sistemine-goturuyor/>, (27.12.2012).

⁴⁰⁴ M. Akif Çukurçayır, “Büyükşehir Yasa Tasarısı Ne Şekilde Okunmalı ”, *Radikal Gazetesi*, 12.11.2012.

kanunu yolunda olduğu, durdurulması gerektiği”⁴⁰⁵, “Türk yönetim sistemini un ufak ederek geleceği belli olmayan bir yapıya dönüştüreceği”⁴⁰⁶ ve bu kanunla “ülkenin federatif yapılara bölüneceği” ileri sürülmüştür.

24 Mayıs 2012’de Türk İdareciler Derneği tarafından düzenlenen “Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl Özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi” konulu panelde; yeni büyükşehir belediye yasasıyla kurulacak sistemin devletin üniter yapısını sarsacağına dair benzeri görüşler dile getirilerek; yerel yönetimlerin devleti temsil etme gibi bir görev ve kaygılarının olmadığı, sınırları il sınırları ile örtüştürülen büyükşehir belediyelerinin halkın ihtiyacı gerekçesini ileri sürerek doğrudan milli egemenlik alanına giren konulara el atacakları, bu durumun federal yapı, otonomi, özerklik gibi tartışmaları beraberinde getireceği ve taşrada devlet otoritesinin kaybolması sunucunu doğuracağı⁴⁰⁷, Türkiye’nin milli bütünlüğünü sarsabileceği⁴⁰⁸, üstü kapalı federalizme geçme girişimi olabilecek bu durumun fevkalade yanlış olduğu ve ülkenin güneydoğusunda milli birlik ve bütünlüğü sıkıntıya sokacağı⁴⁰⁹, vilayet sisteminin ve il idare sisteminin lağvedilmesi ve yeni eyalet yönetimi kanunu anlamına gelebilecek bir düzenleme olduğu⁴¹⁰ yönünde tespitlerde bulunulmuştur.

Bu tespit ve değerlendirmelerin yanında 6360 sayılı Kanun; büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarıyla örtüştürülmesinin bölge sistemine geçiş olduğu, 1984 yılında yürürlüğe konulan 3030 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyeleri kurulmasının zaten yanlış olduğu, 14 tane daha yeni büyükşehir kurmak ve onun hudutlarını önce il hududuna sonra da Türkiye hududuna dayamanın yanlış bir iş olduğu⁴¹¹, mahalli idareler ile ilgili olarak çok ciddi bir hata yapılmak üzere olunduğu ve mevcut 16

⁴⁰⁵ M. Akif Çukurçayır, “Yeni Büyükşehir Kanunu Tasarısı Eyalet Kanunu Olma Yolundadır ve Durdurulmalıdır”, *Yeni Meram Gazetesi*, 11.09.2012, Konya.

⁴⁰⁶ M. Akif Çukurçayır, “Büyükşehir, Bütünşehir, Eyalet, Bölge Yönetimi Kaosa Doğru”, *Yeni Meram Gazetesi*, 19.11.2012, Konya.

⁴⁰⁷ Saffet Arıkan Bedük, “Büyükşehir Sınırlarının İl Sınırları ile Örtüştürülmesi Ülkemizde Sorunları Azaltma Yerine Artıracak Bir Uygulamadır”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, s. 151, Mayıs-Haziran 2012, s. 7. http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/151/2-%20saffte%20arikan.pdf, (21.01.2014).

⁴⁰⁸ Hasan Celal Güzel, “Büyükşehir Belediyelerinin İl Sınırlarıyla Örtüştürülmesi Resmen Bölge Sistemine Geçmiştir”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, S. 151, Mayıs-Haziran 2012, s. 14. http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/151/4-%20hasan%20celal.pdf, (21.01.2014).

⁴⁰⁹ Mehmet Keçeciler, “Bu Yapılanmanın İstanbul ve Kocaeli İçin Doğru Olabileceğini, Savunuyorum, Ama Diğerleri İçin Yanlıştır ve Hatalıdır”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, S. 151, Mayıs-Haziran 2012, s. 18-19. http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/151/5-%20mehmet%20kececiler.pdf, (21.01.2014).

⁴¹⁰ M. Akif Çukurçayır, “Asıl Tartışmamız Gereken Mevcut Sistemin Ne Kadar İşlevsel ve Verimli Olduğudur”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, sayı 151, Mayıs-Haziran 2012. s. 22-23. http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/151/6-%20akif%20cukurcayir.pdf, (21.01.2014).

⁴¹¹ Hasan Celal Güzel, *a.g.m.*, s. 13-14. http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/151/4-%20hasan%20celal.pdf, (21.01.2014).

bahtsız şehre, 14 tane daha ilave edilmek istendiği, büyükşehir belediye sisteminin tam bir zaman personel ve kaynak israfı olduğu, büyükşehir belediyesi olmanın yarardan çok önemli zararlar doğuracağı, aynı alanda birden çok otoritenin bulunmasının yetki çatışmalarını ve beraberinde tam bir zaman/kaynak ve personel israfını getirdiği⁴¹², İstanbul ve Kocaeli illeri haricinde büyükşehir belediye hudutlarının il hududu olarak kabul edilmesinin her bakımdan son derece mahzurlu olduğu ve özerk bölge sevdasına katkıda bulunmak anlamına geleceği⁴¹³, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyesi uygulamasıyla subsidiarite ilkesinin de ihlal edileceği ve bu sistemin yerelleşme iddiasıyla genelleşme yapan bir sistem olduğu⁴¹⁴, bu yönüyle de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ve Avrupa Kentsel Şartları'na aykırı olduğu⁴¹⁵, AB normlarına aykırı olduğu gibi, yerel kamu hizmetlerini sorunlu hale getireceği ve yerel demokrasiyi bitireceği⁴¹⁶ yönünde değerlendirmelerin muhatabı olmuş ve hem il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyesi kurulmasının sakıncalarına vurgu yapan hem büyükşehir belediyesi uygulamasının da yanlış olduğunu savunan görüşler ortaya atılmıştır.

Buna mukabil Adalet ve Kalkınma Partisi (AKPARTİ) adına görüş beyan edenler; Kanunla merkezi idareye ait yetkilerden yerel yönetimlere yetki aktarmasının olmadığı, sadece belediye hizmetlerinin daha geniş alanda yürütüleceği ve ölçek probleminin çözüleceği, bu yasanın tek amacının, daha geniş alanda daha optimal büyüklükteki belediye idareleriyle daha nitelikli belediye hizmeti sunmak olduğunu ileri sürmüştür.

6360 sayılı Kanun'la ilgili olarak Adalet ve Kalkınma Partisi kanadından Kalkınma Bakanı Cevdet Yılmaz: *“hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkacak ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseleceğini, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulmasının*

⁴¹² Burhan Özfatura, “Büyükşehir Belediyesi Olmak?”, 04.02.2012,

<http://www.burhanozfatura.org/koseyazilari.aspx?ID=257>, (21.01.2014).

⁴¹³ Hasan Celal Güzel, “Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu Mahzurludur”, *Sabah Gazetesi*, 08.05.2012, <http://www.sabah.com.tr/Yazarlar/guzel/2012/05/08/yeni-buyuksehir-belediyesi-kanunu-mahzurludur>, (21.01.2014).

⁴¹⁴ Hasan Celal Güzel, *İdarecinin Sesi Dergisi*, S. 151, s. 15, http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/151/4-%20hasan%20celal.pdf, (21.01.2014).

⁴¹⁵ M. Akif Çukurçayır, *İdarecinin Sesi Dergisi*, S. 151, s. 23, http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/151/6-%20akif%20cukurcayir.pdf, (21.01.2014).

⁴¹⁶ M. Akif Çukurçayır, “Büyükşehir Yasa Tasarısı Ne Şekilde Okunmalı”, *Radikal Gazetesi*, 12.11.2012, http://www.radikal.com.tr/yorum/buyuksehir_yasa_tasarisi_ne_sekilde_okunmali-1108110, (21.01.2014).

mümkün hale gelebileceğini”⁴¹⁷, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Kadir Topbaş; “Konuya hizmet kalitesinin iyileştirilmesi ve bütüncül planlama açısından bakmak gerektiğini, mevzuatın, belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarını belediye sınırlarına hasrettiği, böyle olunca, aynı yerleşim yerine ölçek, personel, mali kaynaklar ve hizmet üretme kapasitesi bakımından birbirinden farklı yerel yönetimlerin hizmet verme durumunun ortaya çıktığı, bu durumun temel belediye hizmetlerinin etkin olarak yürütülememesine ve kaynak israfına neden olduğunu, hizmetlerin tek elden ve etkin olarak yürütülmesi ile ülke kaynaklarının verimli kullanılmasının sağlanacağını ifade ederek yeni yasanın ülkemizde belediyeciliği dünya standartlarına taşıyacağını”⁴¹⁸, Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkan Yardımcısı Menderes Türel; “2004 yılında çıkan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda İstanbul ve Kocaeli’nde belediye hizmetleri il mülki sınırlarına genişletilirken ve 2006 yılında Kalkınma Ajansları oluşturulurken de federalizm suçlamalarıyla karşılaştıklarını Avrupa Konseyi üyesi ülkeler için Avrupa çapında demokratik yerel yönetim ilkelerini ortaya koyan tek yasal dokümanın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı olduğunu, Türkiye’nin de imzası bulunan bu şartta yerindenlik- yerellik- (subsidiarity) ilkesinin özel bir öneme sahip olduğu, 6360 sayılı Kanun’un yerindenlik (subsidiarity) ilkesinin bir gereği olarak, hizmet bütünlüğü açısından imkanların birleştirilmesi, kalitenin arttırılması, tasarruf ve demokrasinin geliştirilmesi gibi ana nedenlerle kabul edildiğini”⁴¹⁹ ifade etmiştir.

Bu arada 6360 sayılı Kanun’la ilgili akademik çevrelerce yasama tekniği açısından değerlendirmelerde bulunulmuş ve Anayasa değişikliği yapılmadan anayasa temelli yerel yönetim birimleri olan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kanunla kaldırılmasının Anayasanın 127/1. maddesi, ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülmesinin ise Anayasanın 127/3. maddesine aykırı olduğu⁴²⁰ ileri sürülmüştür.

Bu tartışmalar çerçevesinde Cumhuriyet Halk Partisi grubu Kanun’un Anayasaya aykırılığı iddiasıyla konuyu Anayasa Mahkemesine götürmüş ve iptalini

⁴¹⁷ Cevdet Yılmaz, “Yerel Yönetimlerin Başarısının En Önemli Ön şartı Kentlerin Ekonomik Gelişimidir”, *TBB İller ve Belediyeler Dergisi- Yeni Büyükşehirlere Doğru*, Ekim-Kasım 2012, S. 774-775, s. 4.

⁴¹⁸ Kadir Topbaş, “Yeni Yasa, Ülkemizde Belediyeciliği Dünya Standartlarına Taşıyor”, *TBB İller ve Belediyeler Dergisi- Yeni Büyükşehirlere Doğru*, Ekim-Kasım 2012, S. 774-775, s. 9-10.

⁴¹⁹ Menderes Türel, “Hizmet Siyaseti, Yerel Yönetim ve Yönetimde Yerindenlik”, *TBB İller ve Belediyeler Dergisi- Yeni Büyükşehirlere Doğru*, Ekim-Kasım 2012, S. 774-775, s. 11-13.

⁴²⁰ Kemal Gözler, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler”, s. 17, www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf, (22.01.2014).

istemiştir. Anayasa Mahkemesi, CHP'nin açtığı davayı esastan görüşerek karara bağlamış ve 13 Eylül 2013 tarihli kararıyla 6360 sayılı Kanun'un, yalnızca geçici birinci maddesinin 27. fıkrasını⁴²¹ Anayasaya aykırı bulmuş, diğer iptal istemlerini ise reddetmiştir.⁴²²

Böylelikle Türkiye'de, büyük tartışmalara ve karşılıklı suçlamalara yol açan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un hükümlerinin tümü 30 Mart 2014 tarihinde yapılan mahalli idareler seçimlerinden itibaren yürürlüğe girmiş ve 30 büyükşehirde yeni bir idari yapı ortaya çıkmıştır.

3.2. Kanun Hükmünde Kararnameler

2000'li yıllarda kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler; TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen ve 03.05.2011 tarihli ve 27923 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli Etkili ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu hükümlerinin Bakanlar Kuruluna verdiği yetki doğrultusunda yürürlüğe konulmuştur. Yetki Kanunu'nun 1. maddesiyle kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımı yeniden belirlenerek mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına ilişkin olarak Bakanlar Kuruluna altı aylık bir yetki verilmiştir. Bakanlar Kurulu da bu yetki kanuna istinaden 24 Kanun Hükmünde Kararname çıkararak birçok bakanlıkta yeniden yapılanmaya gitmiştir.

⁴²¹ İptal edilen fıkra, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce yolların inşa, tamir ve genişletilmesi nedeniyle 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 86. maddesi uyarınca tarh edilmemiş harcamalara katılma paylarının belediye meclisi kararıyla alınmayabileceğini hüküm altına almıştı.

⁴²² <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/227498--buyuksehir-belediyesi-kanununa-kismi-iptal>, (10.10.2013).

3.2.1. Bakanlıkların Teşkilat Ve Görevlerini Düzenleyen Kanun Hükmünde Kararnameler

633 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen, 03.05.2011 tarihli ve 27923 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye binaen Bakanlar Kurulunca 03.06.2011'de kabul edilmiş, 08.06.2011 tarihli ve 27958 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

633 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiş ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın görevleri ve teşkilat yapısı belirlenmiştir.

Kararnameyle Bakanlığın ana yapısı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) üzerine kurulmuş, SHÇEK taşra teşkilatları Bakanlığın taşra teşkilatına dönüştürülmüş, illerde Sosyal Hizmetler İl Müdürlükleri yerine Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlükleri oluşturulmuştur.

Özellikle KHK'nin 11. maddesiyle Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nün Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın teşkilat yapısı içine alınmasıyla her il ve ilçede kurulu bulunan ve bir özel hukuk tüzel kişisi olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının ayrı tüzel kişiliği büyük oranda zedelenmiş ve Bakanlığın taşra teşkilatı pozisyonuna düşürülmüştür. KHK'nin 11/1-ç. maddesiyle Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'ne verilen *“3294 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan vakıfların harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak, incelemek, izlemek ve denetlemek, görülen aksaklıklarla ilgili gerekli tedbirleri almak, vakıfların çalışma usul ve esasları ile sosyal yardım programlarının ölçütlerini belirlemek”* görevi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının tüzel kişilikleri ve özerkliğini zayıflatmıştır.

633 sayılı KHK'nin 34. maddesiyle Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu'nun yapısı değiştirilmiş ve Kurul'un Bakanın başkanlığında Başbakanlık Müsteşarı, Bakanlık Müsteşarı, İçişleri, Maliye ve Sağlık bakanlıklarının müsteşarları ile Sosyal Yardımlar Genel Müdürü ve Vakıflar Genel Müdüründen oluşacağı kararlaştırılmıştır.

Kararnamenin geçici 1. maddesi hükmüyle, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlükleri bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarih itibariyle kapatılmış, 633 sayılı KHK ile kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın 31.12.2011 tarihine kadar teşkilatlanmasını tamamlayacağı kararlaştırılmıştır.

633 Sayılı KHK'nin geçici 9. maddesiyle kapatılan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatında yer alan sosyal hizmet kuruluşları ile bu kuruluşların personeli, borç ve alacakları, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırlarının Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenecek esaslar çerçevesinde bu Kanun Hükmünde Kararname'nin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl içinde il özel idarelerine devredileceği hüküm altına alınmış ancak, maddenin özel idarelere devirle ilgili fıkra ve hükümleri Anayasa Mahkemesi'nin 11/10/2012 tarihli ve E: 2011/82 ve K: 2012/150 sayılı Kararı ile iptal edilmiş ve kararın Resmi Gazete'de yayımı tarihi olan 18.7.2013'ten başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesi hüküm altına alınmıştır.

634 Sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen, 03.05.2011 tarihli ve 27923 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye binaen Bakanlar Kurulunca 03.06.2011'de kabul edilmiş, 08.06.2011 tarihli ve 27958 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

634 sayılı KHK ile, Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmek üzere Avrupa Birliği Bakanlığı kurulmuş ve Bakanlığın kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

Kararnamenin 3. maddesiyle bakanlığın merkez ve yurt dışı teşkilatından oluşacağı, ihtiyaç duyulan il merkezlerinde Bakanlar Kurulu kararıyla temsilcilik açılabilceği kararlaştırılmıştır. Bakanlığın hizmet birimleri 6. maddede düzenlenmiş ve yatay bir örgütlenmeyle başkanlıklar şeklinde örgütlenmiştir.

634 sayılı KHK'nin 39/2. maddesiyle 24.6.2009 tarihli ve 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmış, kararnamenin geçici 1. maddesiyle de Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarih itibariyle kapatılmıştır.

635 Sayılı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen, 03.05.2011 tarihli ve 27923 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kanun’un verdiği yetkiye binaen Bakanlar Kurulunca 03.06.2011’de kabul edilmiş, 08.06.2011 tarihli ve 27958 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

635 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’yle; Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı kurulmuş ve Bakanlığın kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. KHK’nin 2. maddesine göre Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nın görevleri; sanayi politika ve stratejileri ile sanayi ürünlerine yönelik idari ve teknik düzenlemeleri hazırlamak ve uygulanmasını sağlamak, bilim, teknoloji ve yenilikçilik politikalarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak belirlemek, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak, organize sanayi bölgeleri ve endüstri bölgeleriyle ilgili görevleri yapmak, metroloji politikasını hazırlamak ve ilgili görevleri yapmak, ürün güvenliği ve denetimine ilişkin görevleri yapmak, sanayi ürünlerinin ürün güvenliğine yönelik iş ve işlemleri yapmak, sanayi işletmelerinin verimliliğini artırmaya ve geliştirmeye yönelik çalışmalar yapmaktır.

KHK’ye göre Bakanlık teşkilatı; merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşmaktadır. Bakanlık taşra teşkilatı yapılanması çerçevesinde her ilde Bilim, Sanayi ve Teknoloji İl Müdürlükleri kurulmuş, ilçe düzeyinde ise herhangi bir teşkilat kurulmamıştır.

635 sayılı KHK ile, 08.01.1985 tarihli ve 3143 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmış, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın görevleri, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı arasında paylaştırılmıştır.

637 Sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen, 03.05.2011 tarihli ve 27923 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kanun’un verdiği yetkiye dayalı olarak Bakanlar Kurulunca 03.06.2011’de kabul edilmiş, 08.06.2011 tarihli ve 27958 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

637 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle, Ekonomi Bakanlığı kurulmuş ve bakanlığın görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. KHK'nin 2. maddesine göre Ekonomi Bakanlığı'nın görevleri; dış ticaretle ilgili iş ve işlemleri yürütmek, ekonomik faaliyetlerin dış ticarete dönük yapılandırılması için gerekli tedbirleri almak, yurtdışı müteahhitlik dahil uluslararası hizmet ticaretine ilişkin gerekli her türlü tedbiri almak, dış ticarete dair kamu politikaların uygulanmasına ilişkin esasları düzenlemek ve koordine etmek, ihracatın pazar ve ürün çeşitliliğini genişletmeye yönelik gerekli tedbirleri almak, ithalatın ülke ekonomisinin yararına gerçekleştirilmesi ve yerli sanayinin korunması ile ilgili gerekli tedbirleri almak, Türkiye Cumhuriyeti'nin yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlarla olan ikili, bölgesel ve çok taraflı ticari ve ekonomik ilişkilerini düzenlemek, yatırım teşviklerinin ülke ekonomisi yararına etkin bir şekilde düzenlenmesini temin etmek, dış ticarete konu ürünlerin güvenli, mevzuata ve standartlara uygun olmasını sağlamak, Türkiye İhracatçılar Meclisi ve İhracatçı Birliklerine ilişkin çalışmaları yürütmek şeklinde belirlenmiştir.

KHK'nin 3. maddesinde bakanlığın, merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşacağı belirtilmiştir. KHK'nin 24. maddesinde bakanlığın ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde taşra teşkilatı kurmaya yetkili olduğu ifade edilmiş ancak henüz il ve ilçelerde Ekonomi Bakanlığı'nın taşra birimleri oluşturulmamıştır. Anılan madde hükmüne göre serbest bölge müdürlükleri doğrudan bakanlığa bağlı olacaktır.

638 Sayılı Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen, 03.05.2011 tarihli ve 27923 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe 6223 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayalı olarak Bakanlar Kurulunca 03.06.2011'de kabul edilmiş, 08.06.2011 tarihli ve 27958 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

638 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle, Gençlik ve Spor Bakanlığı kurulmuş ve Bakanlığın kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. KHK'yle Gençlik ve Spor Bakanlığı'nın görevleri; gençliğin kişisel ve sosyal gelişimini destekleyici iş ve işlemleri yürütmek, gençliğin ihtiyaçları ile gençliğe sunulan hizmet ve imkanlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek, gençlik çalışma ve projelerine ilişkin usul ve esasları belirlemek, gençlik çalışma ve projeleriyle ilgili iş ve işlemleri yürütmek,

spor faaliyetleriyle ilgili iş ve işlemleri yürütmek, spor alanında uygulanacak politikalarla ilgili işlemleri yürütmek olarak belirlenmiştir.

KHK'nin 3. maddesinde Bakanlığın, merkez teşkilatından oluşacağı belirtilmiş, Gençlik ve Spor Bakanlığı'na taşra ve yurtdışı teşkilatı açma yetkisi verilmemiş ancak, bakanlığın yurtdışında yürüteceği program, proje ve faaliyetlerin gerektirdiği koordinasyonun sağlanması amacıyla koordinasyon ofislerinin kurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

KHK'nin 29. maddesinde il ve ilçe düzeyinde yapılması gereken iş ve işlemler düzenlenmiş ve bakanlığın görev alanıyla ilgili olarak il ve ilçe düzeyinde yapılması gereken iş ve işlemlerin, Spor Genel Müdürlüğü'nün gençlik hizmetleri ve spor il ve ilçe müdürlükleri aracılığıyla yürütüleceği, bu amaçla Spor Genel Müdürlüğü bütçesine gerekli ödeneğin konulacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca KHK'nin geçici 8. maddesinde Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü il ve ilçe müdürlüklerinin Spor Genel Müdürlüğü il ve ilçe müdürlükleri olarak faaliyetlerine devam edeceği kararlaştırılmıştır.

Kararnameyle Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü kaldırılarak yerine Gençlik ve Spor Bakanlığı kurulmuş, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün sporla ilgili hizmetlerini yürütmek üzere Spor Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

639 Sayılı Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen, 03.05.2011 tarihli ve 27923 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayalı olarak Bakanlar Kurulunca 03.06.2011'de kabul edilmiş, 08.06.2011 tarihli ve 27958 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

639 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı'nın yerine Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı kurulmuş ve bu bakanlığın görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlenmiştir. KHK'nin 2. maddesinde Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın görevleri; bitkisel ve hayvansal üretim ile su ürünleri üretiminin geliştirilmesi, tarım sektörünün geliştirilmesine ve tarım politikalarının oluşturulmasına yönelik araştırmalar yapılması, gıda üretimi, güvenliği ve güvenilirliği, kırsal kalkınma, toprak, su kaynakları ve biyoçeşitliliğin korunması, verimli kullanılmasının sağlanması, çiftçinin örgütlenmesi ve bilinçlendirilmesi, tarımsal desteklemelerin etkin bir şekilde

yönetilmesi, tarımsal piyasaların düzenlenmesi gibi ana faaliyet konularının gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak; gıda, tarım ve hayvancılığa yönelik genel politikaları belirlemek, uygulanmasını izlemek ve denetlemek olarak ifade edilmiştir.

KHK'nin 3. maddesinde bakanlığın, merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluşacağı düzenlenmiş, 22. maddesiyle bakanlığın, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde taşra teşkilatı kurmaya yetkili olduğu kararlaştırılmıştır. 639 sayılı KHK ile, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı il ve ilçe müdürlükleri mevcudiyetini gıda, tarım ve hayvancılık il müdürlüğü ismiyle devam ettirmiş, kararnameyle doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatı uygulaması devam ettirilerek bakanlığın doğrudan merkeze bağlı taşra teşkilatları liste halinde sayılmıştır.

640 Sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen, 03.05.2011 tarihli ve 27923 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayalı olarak Bakanlar Kurulunca 03.06.2011'de kabul edilmiş, 08.06.2011 tarihli ve 27958 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

640 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı kurularak bu bakanlığın kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. KHK'nin 2. Maddesine göre Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın görevleri; gümrük politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak ve uygulamak, gümrük hizmetleriyle ilgili iş ve işlemleri yürütmek, iç ticaret hizmetlerine ilişkin ana hedef ve politikaların belirlenmesine yardımcı olmak, belirlenen ticaret politikasını uygulamak, gerekli koordinasyonu sağlamak, diğer kurum ve kuruluşların iç ticaret politikasını etkileyen faaliyet, temas ve düzenlemelerinin, genel ticaret politikasına uygunluğunu sağlamak, Gümrük Kanunu, gümrük işlemleriyle ilgili diğer mevzuat ve uluslararası sözleşmelerin uygulanmasını sağlamak, gümrük tarifelerini hazırlamak, geçici depolama yerleri, antrepolar, ambarlar, lojistik merkezleri, tasfiyelik eşya depoları, mağazalar ve satış reyonları ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek, gümrük kaçakçılığına yönelik önleme, izleme ve soruşturma faaliyetlerini yürütmek, Türkiye Cumhuriyeti gümrük bölgesinde gümrük muhafaza görevlerini yerine getirmek, gümrüklü yer ve sahalarda koordinasyonu sağlamak ve kamu düzeninin bozulmasını önleyecek tedbirleri almak,

bakanlığın sorumluluğunda bulunan tüketici ürünlerinin piyasa gözetimi ve denetimi ile ilgili iş ve işlemleri yapmak, odalar ve meslek kuruluşlarına ait hizmetleri ilgili diğer bakanlıklarla işbirliği içerisinde yürütmek, tüketici haklarının sağlanması ve korunmasına yönelik hukuki ve idari tedbirleri almak, esnaf ve sanatkarlar ile kooperatifçiliğe ilişkin iş ve işlemleri yürütmek, şirketler, kooperatifler ve ticaret sicili memurlukları ile esnaf ve sanatkar sicil kayıtlarıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmektir.

640 sayılı KHK'nin 3. maddesinde, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşacağı, 26. maddesindeyse, bakanlığın ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde taşra teşkilatı kurmaya yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Uygulamada illerde ticaret il müdürlükleri kurulmuş ise de ilçelerde henüz ilçe müdürlükleri şeklinde teşkilatlanmaya gidilmemiştir. Bunun yanında her ilde olmamak kaydıyla birçok ilde gümrük müdürlükleri bulunmaktadır.

640 sayılı KHK ile, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın denetim birimi olan eski teftiş kurulu başkanlığı, rehberlik ve teftiş başkanlığı ismini alarak katı bir teftiş ve denetim yaklaşımından teşkilat personeline rehberlik etmenin daha önemli ve öncelikli olduğu bir anlayışa geçilmek istenmiştir.

641 Sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen, 03.05.2011 tarihli ve 27923 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayalı olarak Bakanlar Kurulunca 03.06.2011'de kabul edilmiş, 08.06.2011 tarihli ve 27958 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle, Kalkınma Bakanlığı kurularak, Bakanlığın kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlenmiştir. KHK'nin 2. maddesine göre bakanlığın görevleri; ülkenin doğal, beşeri ve iktisadi her türlü kaynak ve imkanlarını tespit ederek takip edilecek iktisadi, sosyal ve kültürel politika ve hedeflerin belirlenmesinde hükümete müşavirlik yapmak, makro ekonomik, sektörel (sosyal ve iktisadi) ve bölgesel gelişme alanlarında, ulusal ve yerel düzeyde analiz ve çalışmalar yaparak kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık programlar, stratejiler ve eylem planları hazırlamak, bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının iktisadi, sosyal ve kültürel politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu sağlamak, uluslararası kuruluşlarla iletişim içerisinde çalışarak ileriye dönük stratejiler geliştirmek,

kalkınma planlarının ve yıllık programların başarı ile uygulanabilmesi için iş ve işlemleri yapmak ve gerekli tedbirleri almak, maliye, para, dış ticaret ve kambiyo politikalarının kalkınma planı ve yıllık programların hedefleriyle uyum içinde uygulanması konusunda hükümete müşavirlik yapmak, teşvik ve yönlendirme politikaların genel çerçevesini hazırlamak ve hükümete teklif etmek, kalkınmada öncelikli yörelerin daha hızlı bir şekilde gelişmesini sağlayacak tedbirleri almak, uluslararası ekonomik kuruluşlarla ilişkilerin geliştirilmesinde, temas ve müzakerelerin yürütülmesinde gerekli görüş ve tekliflerde bulunmak, bölgesel veya sektörel bazda gelişme programları hazırlamak, kalkınma ajanslarının koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek, bilgi toplumuna ilişkin politika, hedef ve stratejileri hazırlamak, bu alandaki iş ve işlemleri yürütmektir.

641 sayılı KHK ile, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı kaldırılarak yerine Kalkınma Bakanlığı kurulmuş, KHK'nin 3. maddesiyle, Bakanlığın merkez ve yurt dışı teşkilatından oluşacağı kararlaştırılmıştır. 641 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı'nın teşkilatlanmasında personel hizmetlerinin yürütülmesinde yenilikçi bir anlayış benimsenmiş ve klasik personel genel müdürlüğü yerine yönetim hizmetleri genel müdürlüğü kurulması kararlaştırılmıştır.

644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen, 03.05.2011 tarihli ve 27923 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayalı olarak Bakanlar Kurulunca 29.06.2011'de kabul edilmiş ve hükümleri 04.07.2011 tarihli ve 27984 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı kaldırılarak Çevre ve Orman Bakanlığı'nın çevreyle ilgili birimlerinin katılımıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuş, bakanlığın kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlenmiştir. KHK'nin 2. maddesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görevleri düzenlenmiştir. Kararnameyle önceden Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yürütülen görevlerle Çevre ve Orman Bakanlığı'nın çevre birimlerinin yürüttüğü görevler yeni bakanlığın görev ve yetki alanını oluşturmuştur. Ancak 644 sayılı KHK'nin 2/1-ı maddesinde 08.08.2011 tarih ve 648 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle depreme karşı dayanıksız yapılar ile imar mevzuatına, plan, proje ve eklerine aykırı

yapıların ve bunların bulunduğu alanların dönüşüm projelerini ve uygulamalarını yapmak veya yaptırmak görevi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı verilmiştir. Kamuoyunda kentsel dönüşüm olarak adlandırılan bu görev, KHK ile yeni kurulmuş olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görev alanına dahil edilmiştir.

644 sayılı KHK'nin 3. maddesiyle, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın merkez ve taşra teşkilatından oluşacağı kararlaştırılmış, 26. maddesiyle bakanlık, taşra teşkilatı kurmaya yetkili kılınmış, merkez teşkilatında eski teftiş kurulu başkanlığı, rehberlik ve teftiş başkanlığı ismi ve misyonuyla yer almıştır.

Kararnameyle 3.6.2011 tarihli ve 636 sayılı Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmış, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yeni yapısına uygun olarak çevre il müdürlükleri kaldırılarak, bayındırlık ve iskan il müdürlükleri çevre ve şehircilik il müdürlüklerine dönüştürülmüştür.

Kararnamenin ek 1. maddesiyle; 19.10.1989 tarihli ve 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı kapatılmış ve bu kurumun bütün varlıkları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredilmiştir.

652 Sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; Anayasa, 430 sayılı Tevhidi Tedrisat Kanunu, 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu ile kalkınma plan ve programları doğrultusunda milli eğitim hizmetlerini yürütmek üzere Milli Eğitim Bakanlığı'nın kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek amacıyla, TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen ve 27923 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayalı olarak Bakanlar Kurulunca 25.08.2011 tarihinde kabul edilmiş, 14.09.2011 tarih ve 28054 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

KHK'nin 2. maddesinde, Milli Eğitim Bakanlığı'nın görevleri yeniden tanımlanmış, 3. maddesinde ise bakanlığın merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşacağı ifade edilmiştir. 652 sayılı KHK ile, Milli Eğitim Bakanlığı'nda birçok genel müdürlük kaldırılmış, yeni yapının bir tezahürü olarak KHK'nin 20. maddesinde eski personel genel müdürlüğünün yerini insan kaynakları genel müdürlüğü almış ve "personel" anlayışından "insan kaynağı" anlayışına geçilmiştir.

Yeni yapıda genel müdürlüklerdeki genel müdür yardımcılıkları ve daire başkanlıkları kaldırılarak, genel müdüre direk bağlı olarak “grup başkanlıkları” kurulmuştur. Müstakil daire başkanlıkları ise grup başkanlıkları ismi altında örgütlenmiştir. Grup başkanlıklarında, grup başkanlarına bağlı olarak uzmanlar görevlendirilmiş, aradaki birçok hiyerarşik kademe kaldırılarak yatay ve esnek bir örgütlenme modeli seçilmiştir.

1.3.2014 tarihli ve 6528 sayılı Kanun’un 22. maddesiyle 663 sayılı KHK’nin 37/7. maddesinde yapılan değişiklikle il milli eğitim müdürü, il milli eğitim müdür yardımcısı, ilçe milli eğitim müdürü, il ve ilçe milli eğitim şube müdürü, maarif müfettişi, okul ve kurum müdürü, müdür başyardımcısı ve müdür yardımcısı olarak görev yapanların, hizmet sürelerine ve/veya isteğe bağlı yer değiştirmelerine ilişkin usul ve esasların yönetmelikle belirleneceği, 37/8. maddesinde yapılan değişiklikle de, okul ve kurum müdürlerinin, il milli eğitim müdürünün teklifi üzerine, müdür başyardımcısı ve yardımcılarının ise okul veya kurum müdürünün inhası ve il milli eğitim müdürünün teklifi üzerine vali tarafından dört yıllığına görevlendirileceği, bu fıkra kapsamındaki görevlendirmelerin özlük hakları, atama ve terfi yönünden kazanılmış hak doğurmayacağı hüküm altına alınmıştır.

652 sayılı KHK’yle, Milli Eğitim Bakanlığı’nın yeni teşkilat yapısına uygun olarak eski teftiş kurulu başkanlığı yeni bir anlayışla rehberlik ve denetim başkanlığı adı altında yapılandırılmış ve rehberlik etmek başkanlığın en öncelikli görevleri arasında sayılmıştır. Taşra birimlerinde teftiş ve denetim görevi yapmakta olan “eğitim müfettişleri” de yeni yapıda “eğitim denetmeni” adını almıştır. KHK’yle, başmüfettiş, müfettiş, müfettiş yardımcısı, eğitim müfettişi ve eğitim müfettiş yardımcısı kadrolarının unvanı da sırasıyla, başdenetçi, denetçi, denetçi yardımcısı, il eğitim denetmeni ve il eğitim denetmen yardımcısı olarak değiştirilmiştir. 663 sayılı KHK’nin 41. maddesinde 1.3.2014 tarihli ve 6528 sayılı Kanun’un 23. maddesiyle yapılan değişiklikle, eğitim denetmenliği kadrosu ilga edilerek maarif müfettişliği kadrosu ihdas edilmiş ve il milli eğitim müdürlükleri bünyesinde oluşturulan maarif müfettişliği başkanlığında maarif müfettişleri ve maarif müfettiş yardımcılarının istihdam edileceği hükme bağlanmıştır.

652 sayılı KHK ile, 30/4/1992 tarihli ve 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

655 Sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen ve 27923 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kanun’un verdiği yetkiye dayalı olarak Bakanlar Kurulunca 26.09.2011 tarihinde kabul edilmiş ve 01.11.2011 tarih ve 28102 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

655 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’yle; Denizcilik Müsteşarlığı kapatılarak, Ulaştırma ve Habercilik Bakanlığı’nın mevcut birimleriyle birlikte Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı kurulmuş ve bakanlığın kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. KHK’nin 2. maddesinde; Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’nın görevleri sayılmış ve Bakanlığa ulaştırma, denizcilik ve haberleşmeyle ilgili iş ve işlemleri yürütme görevi verilmiştir.

655 sayılı KHK’nin 3. maddesinde Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatından oluşacağı hüküm altına alınmış, Bakanlık taşra teşkilatının; İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Antalya, Gaziantep, Diyarbakır, Erzurum, Samsun, Trabzon, Sivas ve Bolu illerinde bölge müdürlükleri ile İstanbul, İzmir ve Samsun illerinde Deniz Dibi Tarama Başmühendislikleri ve liman bulunan 70 il ve ilçedeki Liman Başkanlıklarından oluştuğu ifade edilmiştir.

655 sayılı KHK’nin Geçici 5/1. maddesiyle; büyükşehir belediyelerinin 13.7.2010 tarihi itibarıyla yapımı devam etmekte olan şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro projelerinin, Bakanlıkça devralınabileceği hüküm altına alınmıştır. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının yeni yapısında Teftiş Kurulu Başkanlığı, Denetim Hizmetleri Başkanlığı adı altında örgütlenmiştir.

663 Sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen ve 27923 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kanun’un verdiği yetkiye dayalı olarak Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek amacıyla Bakanlar Kurulunca 11.10.2011 tarihinde kabul edilmiş ve 02.11.2011 tarih ve 28103 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

663 Sayılı KHK’nin 2. maddesinde Sağlık Bakanlığının görevinin herkesin bedeni, zihni ve sosyal bakımdan tam bir iyilik hali içinde hayatını sürdürmesini

sağlamak olduğu ifade edilmiş ve Bakanlığın bu amaçlara ulaşabilmek için yapması gereken iş ve işlemler ile alması gereken tedbirler sıralanmıştır.

KHK'nin 3. maddesinde Bakanlığın merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve bağlı kuruluşlardan oluşacağı belirtilmiştir. Bu, yönetim sistemimizde yeni bir durumdur. Zira önceden yürürlüğe girmiş olan ve bakanlıkların teşkilat ve görevlerini düzenleyen kanun ya da KHK'lerin hiç birinde bakanlık teşkilatı tanımlanırken bağlı kuruluşlardan ayrıca bahsedilmemiştir. Sağlık Bakanlığı'nın teşkilat ve görevlerini düzenleyen 663 sayılı KHK ile Sağlık Bakanlığı teşkilatının bağlı kuruluşlardan meydana geleceği ifade edilmiştir. Bunda, Sağlık Bakanlığı'nın yeni bir yapılanma ile Bakanlığa bağlı olarak Türkiye Kamu Hastaneleri Birliği Kurumu'nun ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumu'nun kurulmuş olmasının etkisi büyüktür.

Sağlık Bakanlığı'nın yeni yapılanmasında kamudaki yeniden yapılanma çalışmalarında hakim olan yenilikçi eğilim kendini göstermiş; Personel Genel Müdürlüğü yeni yapıda Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü ismi altında örgütlenirken, Teftiş Kurulu Başkanlığı ise Denetim Hizmetleri Başkanlığı adı altında kurulmuştur.

663 sayılı KHK'nin 25/2. maddesinde Sağlık Bakanlığı'nın taşra teşkilatı düzenlenmiş ve il sağlık müdürlüklerinin yanında ilçelerde de ihtiyaca göre ilçe sağlık müdürlüklerinin kurulacağı hüküm altına alınmıştır. Bu, Sağlık Bakanlığı'nın taşra teşkilatı için yeni bir durumdur. Zira daha öncesinde ilçelerde ilçe sağlık müdürlüğü şeklinde bir yapı mevcut olmayıp, ilçe teşkilatları "sağlık grup başkanlığı" ismi altında örgütlenmişti. KHK'nin 25/6. maddesinde ilçe sağlık müdürlükleri kurulmayan ilçelerde sağlık grup başkanlıklarının oluşturulabileceği hüküm altına alınmış ancak uygulamada zaman içerisinde bütün ilçelerde ilçe sağlık müdürlükleri oluşturulmuştur.

663. sayılı KHK'nin 26. maddesiyle, Bakanlık politika ve hedeflerine uygun olarak, temel sağlık hizmetlerini yürütmekle görevli ve Bakanlığa bağlı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu kurulmuştur. Sağlık Bakanlığı'nın yeniden yapılanmasında yeni kurulan iki önemli yapıdan biri olan Türkiye Halk Sağlığı Kurumu'nun görev, yetki ve sorumlulukları; halk sağlığını korumak ve geliştirmek, sağlık için risk oluşturan faktörlerle mücadele etmek, birinci basamak sağlık hizmetlerini yürütmek, bu hususta gerekli düzenlemeleri yapmak, bulaşıcı, bulaşıcı olmayan, kronik hastalıklar ve kanser ile anne, çocuk, ergen, yaşlı ve engelli gibi risk gruplarıyla ilgili hizmetleri yürütmek ve

bu konuda politika ve düzenlemelerin oluşturulması için Bakanlığa teklifte bulunmak, yaşam kalitesini yükseltecek alışkanlıkları kazandırarak toplumdaki tüm bireylerin sağlığını geliştirmek, birey, toplum ve çevre sağlığını etkileyen ve genel sağlığı ilgilendiren konularla ilgili iş ve işlemleri yürütmek, halk sağlığını tehdit eden konularla ilgili iş ve işlemleri yürütmek, biyolojik ürünler ve test materyali ile benzeri ürünlerle ilgili iş ve işlemleri yürütmek, görev ve sorumluluk alanıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek, kurum personelinin atama, nakil, özlük, ücret, emeklilik ve benzeri işlemlerini yürütmek, kurum hizmetlerinin gerektirdiği her türlü satın alma, kiralama, bakım ve onarım, arşiv, idari ve mali hizmetleri yürütmektir.

663 sayılı KHK'nin getirdiği diğer bir önemli yenilik, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'nun kurulması olmuştur. KHK'nin 29. maddesi hükmüyle kurulan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu; Bakanlık politika ve hedeflerine uygun olarak, ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerini vermek üzere hastanelerin, ağız ve diş sağlığı merkezlerinin ve benzeri sağlık kuruluşlarının açılması, işletilmesi, faaliyetlerinin izlenmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesi, bu hastanelerde her türlü koruyucu, teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerinin verilmesini sağlamak üzere ve Bakanlığa bağlı olarak kurulmuştur.

Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'nun yetki, görev ve sorumlulukları; kuruma bağlı hastaneleri, ağız ve diş sağlığı merkezlerini ve benzeri sağlık kuruluşlarıyla ilgili her türlü iş ve işlemleri yürütmek, kuruma bağlı sağlık kuruluşlarında her türlü koruyucu, teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak, hasta haklarına, hasta ve çalışanların sağlığına ve güvenliğine yönelik iyileştirme çalışmaları yapmak, performans değerlendirmesi yapmak, rapor hazırlamak, değerlendirme sistemi için gerekli tedbirleri almak, görevleriyle ilgili olarak ulusal veya uluslararası kamu veya özel kurum ve kuruluşlarla bilimsel ve teknik işbirliği yapmak, müşterek çalışma yürütmek, hastane hizmetleriyle ilgili yapılacak çalışmalarda gerekli komisyonları kurmak, kurum personelinin atama, nakil, özlük, ücret, emeklilik ve benzeri işlemlerini yürütmek, kurum hizmetlerinin gerektirdiği her türlü satın alma, kiralama, bakım ve onarım, arşiv, idari ve mali hizmetleri yürütmektir.

663 sayılı KHK'nin 30. maddesiyle Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'na bağlı olarak taşrada kamu hastaneleri birlikleri kurulmuş ve bu kurumun iş işlemlerini yürütmek üzere kamu hastaneleri birliği genel sekreterlikleri oluşturulmuştur. KHK'nin

33. maddesinde kamu hastaneleri birlikleri personelinin hukuki durumu düzenlenerek sözleşmelilik esası getirilmiş, genel sekreter dahil olmak üzere genel sekreterlik bünyesinde istihdam edilen personellerin sözleşmeli olması kararlaştırılmış, bu personellerin mali hak ve yükümlülükleri düzenlenmiştir.

KHK'nin 35. maddesinde bağlı kuruluşların teşkilat yapısı düzenlenmiş, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ile Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'nun merkez ve taşra teşkilatından meydana geleceği hüküm altına alınmıştır. Türkiye Halk Sağlığı Kurumu'nun taşra teşkilatı olarak illerde halk sağlığı müdürlükleri, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'nun taşra teşkilatı olarak ise, kamu hastaneleri birliği genel sekterlikleri kurulmuştur. KHK'nin 53. maddesinde Bakanlık ve bağlı kuruluşlarının insani ve teknik yardım amacıyla yurt dışında geçici sağlık hizmet birimleri kurabileceği, kurdurabileceği, işletebileceği ve işlettirebileceği hüküm altına alınmıştır.

665 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK; TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen ve 27923 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayalı olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek amacıyla Bakanlar Kurulunca 11.10.2011 tarihinde kabul edilmiş ve 02.11.2011 tarih ve 28103 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

665 sayılı KHK ile 09.01.1985 tarihli ve 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un çeşitli maddelerinde değişiklik yapılarak Bakanlığın teşkilat yapısında değişikliklere gidilmiştir. Kararnameyle getirilen önemli yenilikler; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bölge müdürlükleri ve şube müdürlüklerinin kapatılarak Türkiye İş Kurumu'na (İŞKUR) devredilmesi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Türkiye İş Kurumu Teftiş Kurulu Başkanlığının kaldırılarak İş Teftiş Kurulu Başkanlığının kurulmasıdır.

665 sayılı KHK'nin 4. maddesiyle Bakanlığın, mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının taşra teşkilatları aracılığıyla yürüteceği, Bakanlık hizmet birimlerinin bu görevlerin yürütülmesi için bağlı ve ilgili kuruluşlarının taşra teşkilatına doğrudan talimat

verebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu çerçevede 665 sayılı KHK'nin 16. maddesiyle 25.06.2003 tarihli ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nun 3. maddesi değiştirilerek, Kurum'un görevleri arasına Bakanlığın mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yapmak hükmü eklenmiştir. KHK'nin 18. maddesiyle Kurum'un merkez ve taşra teşkilatından oluşacağı, 21. maddesiyle de Kurum'un taşra teşkilatının, illerde çalışma ve iş kurumu il müdürlükleri ile bunlara bağlı kurulacak hizmet merkezlerinden oluşacağı hüküm altına alınmıştır.

Bakanlar Kurulunca 03.06.2011'de kabul edilen ve hükümleri 08.06.2011 tarihli ve 27958 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren *643 Sayılı 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname*'nin 4. maddesiyle 3046 sayılı Kanun'un eki cetvel değiştirilmiş ve şu bakanlıklardan oluşmuştur; 1. Adalet Bakanlığı, 2. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 3. Avrupa Birliği Bakanlığı, 4. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 5. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 6. Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı, 7. Dışişleri Bakanlığı, 8. Ekonomi Bakanlığı, 9. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 10. Gençlik ve Spor Bakanlığı, 11. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 12. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 13. İçişleri Bakanlığı, 14. Kalkınma Bakanlığı, 15. Kültür ve Turizm Bakanlığı, 16. Maliye Bakanlığı, 17. Milli Eğitim Bakanlığı, 18. Milli Savunma Bakanlığı, 19. Sağlık Bakanlığı, 20. Ulaştırma Bakanlığı. Daha sonra 29.06.2011 tarihli ve 644 sayılı KHK'nin 37. maddesiyle, bu cetvelin 6. sırasında yer alan "Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı" ibaresi "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı" olarak değiştirilmiş, anılan cetvele 18. sıradan sonra gelmek üzere 19. sıraya Orman ve Su İşleri Bakanlığı ibaresi eklenmiş, 26.09.2011 tarihli ve 655 sayılı KHK'nin 44. maddesiyle de bu cetvelde yer alan "21. Ulaştırma Bakanlığı" ibaresi "21. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı" şeklinde değiştirilmiştir.

3.2.2. Başbakan Yardımcılığı Ve Bakan Yardımcılığı Makamlarının İhdas Edildiği 643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

643 Sayılı 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname; TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen, 03.05.2011 tarihli ve 27923 sayılı Resmi Gazete'de

yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayalı olarak Bakanlar Kurulunca 03.06.2011'de kabul edilmiş ve hükümleri 08.06.2011 tarihli ve 27958 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

643 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle 27.09.1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 gün ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'nin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 sayılı KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 4. maddesi değiştirilmiş ve Başbakan Yardımcılığı unvan ve makamı ihdas edilmiştir. Madde hükmüne göre; başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda eşgüdümü sağlamak üzere hükümetin oluşumu ve genel siyasetinin yürütülmesinin gerektirdiği sayıda bakan, başbakan yardımcısı olarak görevlendirilebilecektir. Ayrıca başbakana yardım etmek ve başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla başbakanın teklifi ve cumhurbaşkanının onayı ile, başbakan yardımcısı unvanıyla görev yapmak ve sayısı beşi geçmemek üzere bakan görevlendirilebilecektir. Başbakan yardımcısı unvanıyla görev yapmak üzere görevlendirilen bakanların danışma ve büro hizmetlerini yürütecek personele ait kadrolar ise Başbakanlık kadro cetvelinde gösterilecektir. Bu madde hükmü ile uzun zamandır uygulanmakta olan ve sayıları zamanla oldukça artmış olan ancak Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri döneminde sayıları azaltılan devlet bakanlığı uygulaması fiilen sona ermiştir. Öncesinde başbakan yardımcıları, devlet bakanı unvanını da taşıırken yeni madde hükmüne göre başbakanın teklifi cumhurbaşkanının onayı ile doğrudan başbakan yardımcısı unvanıyla bakan atanması yoluna gidilmiştir.

643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanun'un 21. maddesinden sonra gelmek üzere ilave edilen 21/A maddesiyle de "bakan yardımcılığı" makamı ihdas edilmiştir. KHK'nin 3. maddesiyle yapılan ekte; Milli Savunma Bakanı da dahil olmak üzere bakana ve bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde bakana yardımcı olmak üzere bakana bağlı olarak bakan yardımcısı atanabileceği, bakan yardımcılarının bu görevlerin yerine getirilmesinden bakana karşı sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır. Madde hükmüne göre; bakan yardımcılarını hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapacaklar, hükümetin görevi sona erdiğinde, bakan yardımcılarının

görevi de otomatik olarak sona erecektir. Ayrıca bakan yardımcıları gerektiğinde hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilecektir.

Esasen bakan yardımcılığı uygulaması Türkiye için ilk uygulama olmamakla beraber, en son 1946 yılında kısa süreli ve sınırlı olarak uygulanmış bir sistem yeniden ihya edilmiş ve bakan yardımcılığı uygulaması ile 2000'li yıllarda Türk yönetim sistemine farklı bir boyut getirilmiştir. Kararname hükmünün yürürlüğe girmesinden hemen sonra bütün bakanlar bakan yardımcılarını atamışlardır. Ancak birçok Bakanlıkta (Adalet, Milli savunma, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme, Enerji, Gıda Tarım ve Hayvancılık, Gümrük ve Ticaret, Kalkınma, Kültür ve Turizm, Orman ve Su İşleri, Aile ve Sosyal Politikalar)⁴²³ atanan bakan yardımcılarının eski parlamenterler olması yeni sistemin uygulamadaki sıhhatinin sorgulanmasına yol açmıştır.

3.3. Yönetmelikler

3.3.1. 2005/9207 Sayılı İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik

2005/9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, Bakanlar Kurulu tarafından 14.07.2005 tarihinde kararlaştırılmış, 10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelik Bakanlar Kurulu tarafından, sıhhi ve gayri sıhhi işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine dair iş ve işlemleri de kapsayacak şekilde işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde uygulanacak esas ve usulleri düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır.

2005/9207 sayılı Yönetmeliğin yürürlüğe girmesi ile 19.10.1999 tarihli ve 99/13681 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan Açılması İzne Bağlı Yerlere Uygulanacak İşlemler Hakkında Yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. İki Yönetmelik arasındaki en temel fark ismine de yansıdığı üzere kapsamıyla alakalıdır.

⁴²³ Hürriyet Gazetesi, <http://fotoanaliz.hurriyet.com.tr/galeridetay/58935/4369/22/bakan-yardimcilarinin-tumu-belli-oldu>, (21.05.2012).

99/13681 sayılı Yönetmelik ile, sadece umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin açılması, denetimi, faaliyetten alıkonulması, kapatılması, işletme izninin iptali ile bu yerleri açacak, işletecek ve bu yerlerde çalışacak kişiler hakkında yapılacak işlemlere ilişkin usul ve esaslar düzenlenirken, 2005/9207 sayılı Yönetmelikle, umuma açık ve açılması izne tabi olan işyerleriyle birlikte, sıhhi ve gayri sıhhi işyerleri de dahil olmak üzere her türlü işyerinin açılması ve denetlenmesiyle ilgili iş ve işlemler düzenlemek suretiyle kapsam bakımından eski yönetmelikten daha geniş bir alanda düzenleme yapılmıştır.

2005/9207 sayılı Yönetmelik kapsam bakımından olduğu gibi yetki bakımından da 99/13681 sayılı Yönetmelikten oldukça farklılaşmış, umuma açık olan ve açılması izne tabi olan yerlerle ilgili daha önceden en büyük mahalli mülki amire ait olan bütün yetkiler mahalli idarelerin karar organlarına aktarılmıştır. 99/13681 sayılı Yönetmeliğin 19. ve 26. maddeleriyle içkisiz istirahat ve eğlence yerlerinin açılması, faaliyette bulunması ve kişilerin buralarda çalışması, 10. ve 15. maddeleriyle içkili yerlerin açılması ve faaliyette bulunması ve kişilerin buralarda çalışması, 24. maddesiyle eğlence amaçlı spor oyun yerlerinin açılması, kolluk soruşturması sonucuna göre mahallin en büyük mülki amirinin vereceği izne, 32. maddesiyle de buralarla ilgili kapatma ve faaliyetten men etme en büyük mülki amirinin onayına⁴²⁴ bağlı kılınmışken, 2005/9207 sayılı Yönetmelik'te buralarla ilgili izin vermeye yetkili makamlar “yetkili idare” olarak ifade edilmiştir. 2005/9207 sayılı Yönetmeliğin 4. maddesinde yetkili idare olarak *“belediye sınırları ve mücavir alanlar dışı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresi; büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alanlar içinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesi, bunların dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesi; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediye ve organize sanayi bölgesi sınırları içinde organize sanayi bölgesi tüzel kişiliği”*⁴²⁵ tanımlanmıştır.

99/13681 sayılı Yönetmeliğin 41. maddesinde açılması izne bağlı olan umuma açık yerlerle ilgili olarak belediyelere; umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin sınıfı ve vasfı ile fenni, sıhhi ve yangın güvenliği açısından uygunluğu ile açık ve kapalı bulunacağı saatleri mahallin en büyük mülki amirin onayı ile belirleme yetkisi verilmiş

⁴²⁴ 99/13681 sayılı Açılması İzne Bağlı Yerlere Uygulanacak İşlemler Hakkında Yönetmelik, http://www.spo.org.tr/mevzuat/mevzuat_detay.php?kod=104, (25.12.2012).

⁴²⁵ 2005/9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>, (25.12.2012).

ise de belediye hudutları ve mücavir alan dışında kalan umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin çalışma saatlerinin mahalli kolluğun yapacağı inceleme üzerine mahallin en büyük mülki amiri tarafından belirleneceği belirtilmiş ve belediye dışında başka bir yerel otoriteye herhangi bir yetki verilmemiştir. Ancak 2005/9207 sayılı Yönetmeliğin 32. maddesiyle umuma açık istirahat ve eğlence yerinin açılması ve faaliyette bulunmasına belediye sınırları ve mücavir alan sınırları içinde belediye, bu alanlar dışında il özel idaresi tarafından izin verileceği hüküm altına alınmış ve mülki amirin bu alanda münhasıran kullandığı bir yetki belediyelere ve il özel idaresine verilmiştir. Aynı yönetmeliğin 33. maddesiyle de umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin açılış ve kapanış saatlerinin belediye sınırları içinde belediye encümeni, bu yerler dışında il encümeni tarafından tespit edileceği hüküm altına alınarak mülki amirlerin yetkisi yerel yönetimlerin karar organlarına bırakılmıştır.

Mülki idare amirleri 2005/9207 sayılı Yönetmeliğin 38. maddesiyle de bir başka yetkilerini kaybetmiş, 99/13681 sayılı Yönetmeliğin 42. maddesiyle mahallin en büyük mülki amirinin iznine bağlı kılınan canlı müzik yayını, 2005 tarihli yeni yönetmeliğin 38. maddesiyle yetkili idarelerin en üst amiri veya görevlendireceği kişinin kararına bırakılmıştır. Diğer taraftan eski yönetmeliğin 5. maddesine göre mülki amirin başkanlığında toplanan bir komisyon marifetiyle tespit edilen içkili yer bölgesinin, yeni yönetmeliğin 29. maddesiyle mücavir alanlar içinde belediye meclisi, bu sınırlar dışında il genel meclisi tarafından belirleneceği kararlaştırılmıştır. Yeni yönetmeliğin 42. maddesiyle işletme izninin iptalinin yetkili idareler tarafından gerçekleştirileceği kararlaştırılmışken, 39. maddesiyle belli hallerin tespitiyle faaliyetten men ve 41. maddesiyle belli durumların oluşmasıyla süresinden önce açılmasına karar verme yetkisi mülki idare amirlerinin uhdesinde kalmıştır.

2005/9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik ile 19.10.1999 tarihli ve 99/13681 sayılı Açılması İzne Bağlı Yerlere Uygulanacak İşlemler Hakkında Yönetmelik, mülki idare amirlerinin yetkileri açısından mukayese edildiğinde, yeni yönetmeliğin özellikle umuma açık yerlerin açılması ve işletilmesiyle ilgili yetkiler bakımından mülki idare amirlerini önemli ölçüde kayba uğrattığı, bu yetki kayıplarının da asayişle ilgili yetkiler olması sebebiyle mülki idare amirlerinin asayişle ilgili yetkiler bakımından zayıfladığı görülmektedir.

3.3.2. 2009/15169 Sayılı Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul Ve Esaslara Dair Yönetmelik

2009/15169 sayılı Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik, Bakanlar Kurulu tarafından 29.06.2009 tarihinde kararlaştırılmış, 31.07.2009 tarih ve 27305 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelik Bakanlar Kurulu tarafından; etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak üzere, idarelerin uyması gereken usul ve esasları düzenlemek amacıyla yürürlüğe konulmuştur.

Yönetmeliğin 3. maddesinde kamu hizmetlerinin ilk kademedede ve vatandaşın en yakın yerde sunulması düzenlenmiş ve kamu hizmetlerinin, başvuru yapılan ilk kademedede sunulması ve sonuçlandırılmasıyla başvuru mercii ve karar/onay mercii arasında birden fazla kademe oluşturulmamasının esas olduğu, idarenin; başvuruların, doğrudan kamu hizmetini sunan birime yapılmasını ve ilk kademedede sonuçlandırılmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alacağı, bu amaçla gerekli görülen mahallerde geçici veya sürekli bürolar açabileceği, sunduğu hizmetlerin her birini yerine getirecek birim ve görevlileri tespit ederek, taşra teşkilatının tespit edilen birim ve görevlileri bulundukları yerin en büyük mülki idare amirine bildireceği⁴²⁶ hüküm altına alınmıştır.

Yönetmeliğin 4. maddesinde kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulması düzenlenmiş; basılı ortamdaki bilgi ve belgelerin elektronik ortama taşınması ve veri tabanlarının diğer idarelerle paylaşılmasının esas olduğu, idarenin başvuruların elektronik ortamda da yapılmasına, sürecin başvuru sahibince izlenebilmesine ve sonucun ilgisine elektronik ortamda iletilmesine yönelik tedbirleri almakla ve hizmetin e-Devlet Kapısına entegrasyonunu sağlamakla yükümlü olduğu ifade edilmiştir. Yönetmeliğin 5. maddesinde, vatandaşın bilgilendirilmesi düzenlenmiş ve idarenin kanuni sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla sunduğu hizmetlere ilişkin bilgileri ve mevzuatı, basılı ya da elektronik ortamda duyuracağı, sunduğu kamu hizmetlerinin envanterini kurumsal internet sayfasında ve e-Devlet Kapısında en güncel şekli ile yayınlayacağı hüküm altına alınmıştır. Anılan Yönetmeliğin 6. maddesinde ise, hizmet

⁴²⁶ 2009/15169 sayılı Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik, http://mevzuat.meb.gov.tr/html/27305_2.html, (26.12.2012).

standartlarının oluşturulması düzenlenmiş ve idarenin hizmet standartlarını oluşturacağı, hizmet standartları tablosunda; hizmetin adı, başvuruda istenen belgeler, hizmetin ne kadar sürede tamamlanacağı ve şikayet mercilerine ilişkin bilgilerin yer alacağı, bu tablonun hizmeti doğrudan sunan birimlerce vatandaşların kolayca görebileceği panolarda, kurumsal internet sayfalarında ve e-Devlet Kapısında duyurulacağı, ayrıca idarenin danışma masalarında da istenilen belgeleri gösteren dokümanların bulundurulabileceği ve talep edenlere ücretsiz olarak verileceği kararlaştırılmıştır.

Yönetmeliğin 12. maddesinde kurumlara yapılan başvuruların hizmet standartlarında belirtilen süre içinde sonuçlandırılacağı, başvuru sonucunun olumsuz olması durumunda ilgiliye gerekçesiyle bildirileceği, varsa itiraz mercii ve süresinin gösterileceği belirtilmiştir.

2009/15169 sayılı Yönetmelik’le, kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan başvuruların zamanında ve her hangi bir gecikmeye mahal vermeden sonuçlandırılması sağlanarak bürokrasi ve kırtasiyeciliğin önüne geçilmek istenmiştir.

3.3.3. 2011 Tarihli Valilik Ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev Ve Çalışma Yönetmeliği

Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği 08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelikle, 10.9.1988 tarihli ve 19925 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır.

2011 tarihli Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğiyle valilikler ve kaymakamlıklar bünyesinde birtakım yeni birimler ihdas edilmiştir.

Valilikler bünyesinde; Yönetmeliğin 21. maddesi hükmüyle Hukuk İşleri Şube Müdürlüğü kurulmuş ve görevleri sayılmış, 22. maddesi hükmüyle İl Sosyal Etüt ve Proje Müdürlüğü kurulmuş ve görevleri sayılmış, 23. maddesi hükmüyle Şehit ve Gazi İşlemleri Şube Müdürlüğü kurulmuş ve görevleri sayılmış, 24. maddesiyle de Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü kurulmuş ve görevleri sayılmıştır. Aynı zamanda nüfusu 50 bin ve üzeri olan ilçelerde, İlçe Yazı İşleri Müdürlükleri bünyesinde ilçe hukuk işleri şefliği,

ilçe mahalli idareler şefliği, ilçe bilgi işlem şefliği ihdas edilmiş ve İçişleri Bakanlığı'nca uygun görülen ilçelerde ilçe sosyal etüt ve proje şefliğinin kurulması⁴²⁷ kararlaştırılmıştır.

Yönetmelik'te 02.12.2013 tarih ve 28857 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklikle, daha önceden Emniyet Müdürlükleri bünyesinde yürütülen toplantı ve gösteri yürüyüşleri ile ilgili bildirimler ve işlemlerin Hukuk İşleri Şube Müdürlüğü tarafından yürütülmesi kararlaştırılmıştır.

Demokratikleşme ve Avrupa Birliği müktesebatına uyum çalışmaları kapsamında yapılan bu düzenlemenin bir benzeri daha önceden derneklerle ilgili olarak gerçekleştirilmiş, 31.07.2003 tarihli ve 4970 sayılı Bazı Kanunlarda ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve İçişleri Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Kuruluş, Görev, Çalışma ve Denetim Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'le öncesinde Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde bulunan Dernekler Dairesi Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı bünyesinde bir daire başkanlığına dönüştürülmüş ve illerde il dernekler müdürlüğü kurularak derneklerle ilgili iş ve işlemlerin sivil otoriteler ve sivil görevliler tarafından yürütülmesi karara bağlanmıştır.

Avrupa Birliği müktesebatına uyum kapsamında Emniyet Genel Müdürlüğü birimlerince yürütülen sendika iş ve işlemleri İçişleri Bakanlığının 10.10.2013 tarih 2013/47 no.lu Genelgesi, siyasi partilerin iş ve işlemleri ise İçişleri Bakanlığı'nın 03.01.2014 tarih 2014/01 no.lu Genelgesi gereğince İl Dernekler Müdürlüklerince yürütülmeye başlanmıştır.

4. YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARINDA TEMEL HEDEFLER VE SONUÇLARI

4.1. Ana Hedefler

2000'li yıllardan itibaren ülkemizde işbaşına gelen hükümetler tarafından büyük önem ve öncelik verilen konulardan biri olan kamunun yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalarına bakıldığında bu çalışmaların ana hedeflerinin; ölçek probleminin çözülmesi, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması, kamu

⁴²⁷ Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608-7.htm>, (27.12.2012).

harcamalarının disipline edilerek tasarrufun sağlanması, kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması, kamuda şeffaflığın sağlanması ve etik ilkelerinin yerleştirilmesi, hizmetlerde yerelliğin sağlanması, güçlü yerel yönetimlerin oluşturulması ve etkin ve belirleyici bir merkezin oluşturulması olduğu görülmektedir. Bu ilkelerin birçoğu aslında iyi yönetim ilkeleri arasında yer almakta olup, yapılan çalışmalar kamuda iyi yönetim ilkelerini Türk kamu yönetiminde hayata geçirmeye yöneliktir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının genel gerekçesinde tasarıyla, merkezi idare ve mahalli idarelerde "iyi yönetim" ilkelerinin hayata geçirilmesinin hedeflendiği açıkça ifade edilmiştir.

Bahsedilen bu hedeflerin en az birine veya bir kaçına, gerek hükümet tarafından hazırlanan kalkınma planlarında gerekse kanunların genel ve madde gerekçelerinde yer verildiği görülmektedir. Yasalaşmayan ama Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri döneminde yapılan kamuda yeniden yapılanma çalışmasının ana çerçevesini çizen 2004 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının genel gerekçesinde yukarıda sayılan ana hedeflere yer verilmiş, sonrasında kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında çıkarılan bütün yasalar, bu ana hedeflere ulaşmaya yönelik yasal zeminini oluşturma amacı çerçevesinde yürürlüğe konulmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının genel gerekçesinde Tasarının “kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini başlatmak” ve “bu sürece rehberlik” etmek üzere hazırlandığına dair yapılan vurgu, bu amacı açıkça ortaya koymaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının genel gerekçesinde yönetim teorisinde yaşanan değişimin; ekonomi teorisinde değişim, özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler, toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimiyle birlikte dünyada yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen değişim faktörlerinin ana başlıklarını oluşturduğunun altı çizilmiş ve yönetim teorisinde değişimin; toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığı önceleyen, hedeflerini ve önceliklerini net olarak tespit etmiş, hesap verebilen, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu talebini dile getirdiği vurgulanmıştır.

4.1.1. Ölçek Problemini Çözmek

2000’li yıllarda kamuda yeniden yapılanma çalışmalarında göz önünde bulundurulmuş ana hedeflerden birisi ölçek problemini çözmektir. 1987 yılından itibaren adeta bir furya haline gelen yeni il ve ilçe kurulmasına ilişkin kanunlarla, 2000’li yıllara gelindiğinde il sayısı 67’den 81’e, ilçe sayısı ise 570’lerden 870’lere ulaşmıştır. Bu furyada gerek merkez nüfusu gerekse toplam nüfusu itibarıyla etkili ve verimli kamu hizmeti üretmeyi zorlaştıracak derecede küçük yapıda il ve ilçeler ortaya çıkmıştır. Aynı şekilde, yerleşik nüfusu 2000’in altında olan yüzlerce belde belediyesinin varlığı söz konusu olmuştur. Bunların bazıları, nüfus sayısı gerçekte hiçbir zaman 2000’e ulaşmamış ancak taşıma nüfuslarla ya da nüfus sayımı sisteminden kaynaklanan birtakım yetersizlikler sebebiyle gerekli sayıya ulaşarak kurulan belediyeler iken, bazıları önceden sayısal yeterliğe sahip olmasına rağmen göç vb. sebeplerle zamanla nüfus sayısı 2000’in altına düşmüş olan belediyelerdir.

Her iki halde de, nüfus sayısı 2000’in hatta 1000’in altına düşmüş, temel belediye hizmetlerini dahi yerine getirmekten uzak, SGK (SSK) ve elektrik borçlarını ödeyemeyen ve bu borçlarını ödeyebilmek için merkezin desteğine muhtaç hale gelmiş onlarca belediye ortaya çıkmıştır.

Taşrada yaşanan bu küçülme ve nüfus kaybının aksine metropollerde yaşanan aşırı nüfus yoğunlaşması neticesinde ise bazı metropol ilçelerde, ilçe düzeyinde yürütülen kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunumunu engelleyebilecek rakamlara ulaşmıştır.⁴²⁸ Bu metropol idari birimlerde nüfus yetersizliğinden değil, nüfus fazlalığından kaynaklanan ölçek problemleriyle karşılaşmış, buralarda etkin ve verimli bir kamu hizmeti üretebilmek için yeni ilçeler kurulmak suretiyle nüfus yoğunluğu düşürülmüştür.⁴²⁹

Çoğunlukla yetersiz büyüklükten nadiren de aşırı büyüklükten kaynaklanan ölçek problemini giderme ve bu alanda yaşanan sorunları çözme amacı, 2000’li yıllarda

⁴²⁸ 2007 yılı ADNKS sonuçlarına göre; İstanbul Gaziosmanpaşa ilçesinin nüfusu 1.013.048’dir.

⁴²⁹ 6.3.2008 tarih ve 5747 sayılı Kanun’la Gaziosmanpaşa ilçesinden ayrılan mahalleler ve diğer yerleşim birimleri üzerinde Sultangazi ve Arnavutköy ilçeleri kurulmuş, 2008 yılı ADNKS sonuçlarına göre Gaziosmanpaşa’nın nüfusu 460.678, Sultangazi’nin nüfusu 216.652, Arnavutköy’ün nüfusu ise 156.333 olarak tespit edilmiştir.

yürürlük ve uygulamaya konulan birçok mevzuat düzenlemesinin ya ana gerekçesini oluşturmuş ya da gerekçeleri arasında ilk sıralarda yer almıştır.

Kamudaki en önemli yeniden yapılanma çalışmalarından biri olan 6360 sayılı Kanun'un birçok maddesi bu amaç doğrultusunda şekillendirilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının il sınırları düzeyine çıkarılması (2. Madde), buralardaki belde ve köy tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi ve ilçeye bağlı mahalle statüsüne dönüştürülmesi, büyükşehir belediyesi uygulaması dışında kalan illerde nüfusu 2000'in altına düşen beldelerin belediyeler kapatılmak suretiyle köy statüsüne dönüştürülmesi, 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'la, 23'ünde birden fazla ili içine alacak şekilde ülke genelinde 26 Kalkınma Ajansının kurulması, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la bazı büyükşehirlerdeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin sonlandırılarak ilçe belediyelerine katılması, aynı kanunla bazı metropol illerde yeni ilçeler kurulması etkin ve verimli bir kamu hizmeti sunumunun en önemli şartlarından biri olan ölçek problemini çözmeye yönelik olarak bu dönemde gerçekleştirilen yasal ve yapısal düzenlemelerdir.

4.1.2. Kamu Hizmetlerinde Etkinlik Ve Verimliliği Sağlamak

Vatandaşa etkin ve verimli bir kamu hizmeti sunmak bütün kamu otoritelerinin en temel amaçlarından birisidir. Ancak dünya genelinde yaşanan baş döndürücü gelişmeler, küreselleşme, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş gibi unsurlar; kamu hizmetlerinin sunumunda da birtakım gelişme ve değişmeyi zorunlu hale getirmekte, kamu hizmetlerinin sunumunda dün ekili ve verimli olan bir yöntem bugün için yetersiz kalmakta, hatta etkili ve verimli bir kamu hizmeti sunumunun önündeki engellerden birisi haline gelmektedir.

Esasen bütün devletler, vatandaşlarına sunmakta oldukları kamu hizmetlerini daha iyi seviyeye getirmek için sürekli bir arayış içinde bulunmakta, bu uğurda birçok araştırma çalışması yapmakta ve çeşitli uzmanlara raporlar hazırlatmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşundan itibaren gerek II. Dünya Savaşı öncesinde yabancı uzmanlara hazırlattığı (Dorr Raporu, Fisher Raporu vb.) raporlar, gerekse planlı döneme

geçildikten sonra kendi kamu kurumları ve uzmanlarına hazırlattığı raporlarla (MEHTAP, KAYA) kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi ve bu hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimliği sağlamayı hedeflemiştir.

Ancak bu raporlarda etkin ve verimli bir kamu hizmeti sunumu için gösterilen hedefler, yasal ve yapısal düzenlemelere dönüştürülemedi ve kağıt üstünde kalmıştır. 2000’li yıllardaki kamuda yeniden yapılanma çalışmalarının ve bu uğurda uygulama konulan bütün yasal ve idari düzenlemelerin ana hedeflerinden birisi, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliği sağlamak, etkin ve verimli bir kamu yönetimi yapısını tesis etmektir.

Kendisi yasalaşmayan ancak 2004 yılından itibaren kamuda yeniden yapılanmaya dönük olarak uygulamaya konulan bütün yasal ve idari düzenlemelere ruhunu aktaran Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nın genel gerekçesinde, dünyadaki gelişmeler ile halkımızın artan ve çeşitlenen taleplerine bağlı olarak “etkililiğin artırılması” ve katılımcılık ekseninde kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyacının gündeme geldiği dile getirilmiştir.

Bakanlıkların yeniden düzenlenmesi, yerel yönetimler reformuyla ilgili yasal değişiklikler, bilgi edinme ve kamu denetçiliği kurumunun kurulmasıyla ilgili yasal düzenlemeler, kamu hizmetlerinin sunumunda etkililiği ve verimliliği sağlama amacına matuf olarak hayata geçirilmiştir.

4.1.3. Kamu Harcamalarını Disipline Ederek Tasarruf Sağlamak

Ülkemizin 1980’lerden itibaren göstermiş olduğu ekonomik dönüşüm ve gelişimin idari alana yansıtılamamış olması ve 1990’lı yıllarda iyice belirginleşen kamuda yeniden yapılanma ihtiyacının ihmal edilmiş olması, 2000’lerin başında yaşanan ekonomik sıkıntıların en önemli sebepleri arasında gösterilmektedir.⁴³⁰

2000’li yıllarda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında göz önünde bulundurulacak temel unsurlardan birisi, kamu harcamalarını disipline etmek ve tasarruf sağlamaktır. Yeniden yapılanma çalışmaları öncesinde, kamunun yetersizliği başlı başına bir ekonomik verimsizlik sebebi olarak değerlendirilmekte ve bu çerçevede

⁴³⁰ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (23.02.2012).

gerçekleştirilen bütün idari düzenlemelere kamu sektörünün ekonomik alanda oluşturduğu zayıflığı giremeye yönelik bir düzenleme olarak da bakılmakla birlikte, bu genel amacın yanında, kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında ortaya konulan bazı yasal düzenlemeler, doğrudan kamu harcamalarını disipline etmek ve tasarruf sağlamak amacı doğrultusunda hayata geçirilmiştir.

2002 yılında yürürlüğe konulan 4347 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 2006 yılında yürürlüğe konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu harcamalarını disipline ederek tasarruf sağlamak amacıyla yürürlüğe konulan ve kamu harcamalarının gerçekleştirilmesiyle ilgili doğrudan kurallar koyan yasal düzenlemelerdir.

Bu iki temel kanunun yanında, kamuda hizmet sunumunun tekniğinden kaynaklanan ve israfa yol açan birçok alanda yapısal değişiklikler getiren yeni yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Özellikle özelleştirme, piyasalaştırma ve hizmet alımı usullerinin yasal altyapılarının tamamlanarak kamuda uygulamaya konulmasıyla birtakım kamu hizmetlerinin özel sektöre açılması, her ne kadar üzerinde tam bir görüş birliği sağlanmamış olsa da, iktidar tarafından kamu harcamalarında tasarrufun sağlanması amacına yönelik yasal düzenlemeler olarak ifade edilmektedir.

4.1.4. Bürokrasi ve Kırtasiyeciliği Azaltmak

Kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması uzun zamandır dile getirilen ve 1980'lerden itibaren işbaşına gelen hemen her iktidar tarafından bir hedef olarak ortaya konulan konu başlıklarından birisidir.

Aşırı bürokrasi ve kırtasiyecilik, yıllarca Türk kamu yönetiminin en önemli sorunları arasında gösterilmiştir. 2000'li yıllarda bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılmasına yönelik olarak ülkemizde, özellikle yasal düzenlemelerden öte kamu kurumlarında hizmet sunumu anlayışını değiştirecek düzenlemeler, yönetmelik ve genelgeler başta olmak üzere kurum içi eğitim çalışmalarıyla da desteklenmek suretiyle, gerçekleştirilmek istenmiştir.

Bu dönemdeki yasal düzenlemeler arasında bürokrasi ve kırtasiyeciliğin önlenmesine yönelik doğrudan bir düzenleme olmasa da, Bilgi Edinme Kanunu ve başka birçok kanunun içine serpiştirilen maddelerde bürokrasi ve kırtasiyeciliği

azaltmaya yönelik hükümlere yer verilmiştir. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 15. ve 16. maddelerinde yatırımcıların bürokratik iş ve işlemlerinin kısa sürede tamamlanmasına yardımcı olmak üzere her ilde ajanslara bağlı olarak yatırım destek ofislerinin kurulması, kamudaki bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik hedefin yasal boyuta taşınması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer taraftan Bakanlar Kurulu tarafından 29.06.2009 tarihinde kabul edilen, 31.07.2009 tarih ve 27305 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2009/15169 sayılı Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik, kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasi ve kırtasiyeciliği önlemeye yönelik olarak; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak üzere, idarelerin uyması gereken usul ve esasları düzenlemek amacıyla uygulamaya konulmuştur. Anılan yönetmeliğin hükümlerine göre; kamu hizmetleri vatandaşın en yakın birimler tarafından yerine getirilecek, kamu hizmetleri elektronik ortamda da sunulacak, hizmetin ne kadar sürede tamamlanacağını da içeren hizmet standartları oluşturulacak ve kurumlara yapılan başvurular hizmet standartlarında belirtilen süreler içinde sonuçlandırılacaktır.

2005/9207 Sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikle de kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması hedeflenmiş, bu doğrultuda işyeri açma ruhsatlarının tanziminde müracaatçının beyan usulü benimsenmiş, sonrasında gerekli kontroller için de bir aylık süre verilmek suretiyle işin sürüncemede kalması önlenmek istenmiştir.

4.1.5. Kamuda Şeffaflığı Ve Etik İlkeleri Sağlamak

Türk kamu yönetiminde 2000'li yıllardaki yeniden düzenleme çalışmalarının ana hedeflerinden bir başkası, kamuda şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamak ve bununla ilişkili olarak kamuda etik ilkelerin hayata geçirilmesidir.

Kamuda şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamak iyi yönetişimin en temel ilkelerinden birisidir. Bunun yanında, 21. yüzyılda kamu yönetimlerini önemli ölçüde etkisi altına alan YKY anlayışının dayanak noktalarından birisini de iyi yönetişim ya da yönetişim ilkesi oluşturmaktadır.

Kamuda şeffaflığın sağlanması adına; 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu, e-devlet uygulamalarının hayata geçirilmesi, Başbakanlık Alo 150 BİMER hattının devreye alınması gibi yasal ve yapısal değişiklikler hayata geçirilmiştir. Kamuda etik ilkelerin yerleştirilmesi adına da, 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur.

4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu'nun genel gerekçesinde, şeffaflığa öncelikli bir vurgu yapılmış ve bilgi edinme hakkının şeffaf yönetimin gereği ve açıklık ilkesine uygun olarak açıklığı, şeffaflığı sağladığı ve bunun sayesinde de halk denetiminin sağlandığının altı çizilmiştir.

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere bir Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulması kararlaştırılmış ve Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversite personelinin dışındaki bütün kamu görevlileri Kurul'un görev alanı içine alınmıştır.

5176 sayılı Kanun'un tasarı genel gerekçesinde, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük, objektiflik ilkelerine uygun hareket edildiğinde idarenin etkili ve verimli işleyebileceğinin altı çizilmiş ve dürüst, güvenilir ve adil sunulan kamu hizmetinin aynı zamanda kamuya olan güveni de artıracığı, bu sebeple iyi yönetimin temel anahtarının kamu yönetiminde etik olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir.

4.1.6. Hizmetlerde Yerelliği Sağlamak (Yerelleşme)

Kamuda yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden bir diğeri, yerelleşme olarak da ifade edilen kamu hizmetlerinin sunumunda yerelliği sağlamaktır. Özellikle yerel yönetimler reformu ile yerel yönetim birimleri olan belediyelerle il özel idarelerinin yetkilerinin artırılması, bu idareler üzerindeki merkezi idarenin vesayetinin önemli ölçüde sınırlanması, merkezi nitelikteki birçok kamusal hizmetlerin yerel

idareler tarafından sunulması, yerelleşme çabalarının yasal mevzuata ve uygulamaya yansıyan örnekleridir.

Yerel yönetimler reformu olarak adlandırılan ve 2004-2005 yıllarında yürürlüğe konulan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Büyükşehir Kurulması Hakkında Kanun ile 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, kamu hizmetlerinin sunumunda yerelliği ve katılımı sağlamak üzere yürürlüğe konulmuş yasal düzenlemelerdir.

2000'li yıllardaki kamuda yeniden yapılanma çalışmalarına rehberlik eden Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının genel gerekçesinde 20. yüzyılın son çeyreğinde kamunun rolünün yeniden tanımlanması ihtiyacını doğuran birtakım değişimler yaşandığı, bu değişimlerin özelleştirme ve sivilleşmeyle birlikte yerelleşme eğilimini desteklediği ifade edilmiş ve yerelleşme yoluyla; hantal merkezi birimlerin daha küçük ama daha etkin bir yapıya dönüştürüleceği ve performanslarının artırılacağı, halkın yönetime olan katılımının artırılarak, güvenin tazeleneyeceği vurgulanmıştır. Genel gerekçede ayrıca, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının temel aldığı yeni yönetim anlayışı ve uygulamasının yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkaracağı ifade edilmiştir.

Yerelleşme yolunda atılan en önemli yasal düzenlemeler olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bu idarelerin görevleri önceki yasalardakinden farklı olarak sayma yoluyla belirtilmemiş ve mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla kanunlarla başka kurumlara verilmemiş olan görevlerde, belediyeler ve özel idareler görev sahalarında genel görevli kılınmıştır. Yeni kanunlarla yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda görevler sayma ile belirlenmiş ve belediye ve özel idarelerine maddelerde sayılan konuların dışında genel nitelikte görevler verilmemiştir.

5302 ve 5393 sayılı yeni kanunlarla, il özel idarelerine ve belediyelere mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla kanunlarla başka kurumlara verilmemiş olan görevlerde genel görevler verilmiş ve yerelleşme sağlanmak istenmiştir. Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda (AYYÖŞ) yerelleşmeye

özellikle vurgu yapılmış ve bu çerçevede yerelleşmeyi sağlamak, 2000’li yıllardaki yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerden birini oluşturmuştur.

4.1.7. Güçlü Yerel Yönetimler

2000’li yıllarda Türk kamu yönetiminde görülen yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birisi de güçlü yerel yönetimler oluşturmaktır. Bu dönemde idari mevzuatımızda yürürlüğe konulan bütün kanunların genel gerekçelerinde AB mevzuatına ve AYYÖŞ’e uyumdan ve kamu hizmetlerinde yerelliğin sağlanmasından bahsedilmiş ve bu hedeflere ulaşmanın yolunun yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden geçtiği ifade edilmiştir.

Bu dönemde güçlü yerel yönetimler oluşturma düşüncesinin zirve noktası TBMM tarafından 15.07.2004 tarihinde kabul edilen ancak Cumhurbaşkanı vetosuyla yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında görülmüş ve merkezi idare tarafından yürütülecek olan görevler tasarının 7. Maddesinde sayma yoluyla belirtilirken, yerel yönetimler için sayma yoluna gidilmemiş ve il özel idareleri ve belediyeler mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlar için genel görevli sayılmıştır.

Ayrıca Kanun Tasarısının geçici 1. maddesiyle Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkilerinin il özel idarelerine devri, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile Çevre ve Orman Bakanlığı’nın birtakım personelinin, Kültür ve Turizm Bakanlığı’na bağlı ve ulusal nitelik taşımayan kütüphane vb. binalar ve personelin belediye sınırları içinde belediyelere, dışında il özel idarelerine devredilmesi öngörülmüştür. Ayrıca Tasarının 16. maddesi hükmünde belirtilen (II) sayılı cetvelle; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığının taşra teşkilatının kaldırılması öngörülmüştür. Bu durum tasarının genel gerekçesinde “devletin asli hizmetleri dışında bakanlıkların taşra teşkilatı ortadan kaldırılarak yerel ve yerinden yönetim birimleri güçlendirilmekte” şeklinde ifade edilmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı yasalaşamamış olmakla beraber içerdiği birçok madde daha sonrasında çeşitli kanunlara serpiştirilmiştir. Ancak Tasarının çok sayıda bakanlığın taşra teşkilatının kaldırılması ve il özel idareleriyle belediyelere devredilmesine dair hükümleriyle merkezi idarenin görevlerinin sayma yoluyla belirtilmesine dair hükümleri, daha sonra her hangi bir kanun ya da KHK'nin metninde yer bulamamıştır.

Ancak her ne kadar yukarıda zikredilen bu hükümler; daha sonra her hangi bir kanun metninde yer almamış olsa da, bu Kanun Tasarısını hazırlayan ve TBMM'de kabul edilmesini sağlayan siyasi otoritenin yerel yönetimlerle ilgili düşüncelerini ortaya koyması açısından önemlidir.

Nitekim, 2002'nin sonundan itibaren iktidar olan Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri, güçlü yerel yönetimler anlayışını son olarak 6360 sayılı Kanun'un maddelerine de yansıtmış ve toplam nüfusu 750 bini geçen 30 ilde il sınırları düzeyinde büyükşehir uygulamasının 30 Mart 2014 yerel seçimleri itibariyle hayata geçirilmesini hüküm altına almıştır. Ancak, 6360 sayılı Kanun'un hükümleriyle 2004 ve 2005 yıllarında adeta kutsanan ve çok önem verilen diğer bir yerel yönetim birimi olan il özel idareleri 30 büyükşehirde kaldırılmış ve güçlü yerel yönetimler anlayışı yönünü daha dar bir yaklaşımla güçlü büyükşehir belediyesi uygulamasına doğru değiştirmiştir.

4.1.8. Etkin ve Belirleyici Merkez

2000'li yıllardaki Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri güçlü yerel yönetimlerin oluşturulmasıyken, bu hedefe paralel olarak, küçük ama etkin ve belirleyici bir merkezi idarenin tesisi, çalışmaların ana hedeflerinden bir diğerini oluşturmuştur.

Bir kuşaktan daha fazla zamandır dünya politikasındaki genel eğilim olan devletin küçültülmesi⁴³¹ fikri çerçevesinde dünya genelinde sürdürülen kamunun küçülmesi çabalarına rağmen kamu sektörü hala ekonomilerin yüzde 30'unu oluşturmakta, kalan kısım üzerinde de düzenleyici rolü nedeniyle etkili olmakta ve toplum hayatında bu kadar önemli rolü olan bir yapının verimli işlemesi son derece önem kazanmaktadır. Bu sebeple arzulanılan ve hedeflenen “minimal devlet” değil

⁴³¹ Francis Fukuyama, *Devletin İnşası 21.Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim*, s. 140.

“etkin devlet” olmuştur. Bu etkin devlet ise katılımcı bir anlayışla oluşturulacaktır.⁴³² “Aktif devlet” olarak da ifade edilen “etkin devlet” kavramıyla; toplumsal görevlerde geniş bir kamusal sorumluluğa sahip olma iddiasını taşımakla birlikte bütün görevleri kendisi yerine getirmek durumunda olmayan ancak, sadece toplumun talep ettiği yerde faaliyete geçen minimal devletin aksine, aynı zamanda toplumu ve bireyleri teşvik ederek geliştirmek için destek olan bir devlet⁴³³ ifade edilmek istenmektedir. Yeni yapıda devlet, hacmi küçük etki kapasitesi büyük, toplumdaki aktörlerle birlikte hareket ederek çıkarları uzlaştıran adil bir hakem rolünde olacaktır.⁴³⁴

Bu dönemdeki kamuda yeniden yapılanma çalışmalarına yön veren yasalaşmamış Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı genel gerekçesinde etkili ve belirleyici bir merkez oluşturma hedefi “*hantal merkezi birimler daha küçük ama daha etkin bir yapıya dönüştürülecek ve performansları artırılacak, yüklerinden arınan merkezi yapılarda stratejik düşünme boyutu güçlendirilecek*” şeklinde ifade edilmiş ve merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki ve görev paylaşımı netleştirilmek suretiyle merkezi idarenin stratejik düzeyde etkinliğinin artırılacağı⁴³⁵ vurgulanmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının genel gerekçesinde ayrıca merkezi idarenin görev ve fonksiyonlarının belirlenerek; merkezi birimlerin strateji geliştirme, genel koordinasyon ve yönlendirme kapasitesinin artırılmasının hedeflendiği de belirtilmiştir.

Merkezi idarenin etkinliğinin artırılmasına yönelik olan yasal ve yapısal düzenlemelere, 2011 tarihli 6223 sayılı Kanun’a istinaden Bakanlıkların yeniden düzenlendiği KHK’lerde ve çeşitli kanunların içerisine serpiştirilmiş maddelerde rastlanılmaktadır.

Bakanlıkların yeniden düzenlendiği kanun hükmünde kararnamelerde bakanlık merkez teşkilatlarında strateji daire başkanlıklarının kurulması öngörülürken, özellikle Sağlık Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı’nın merkez teşkilatı yeniden dizayn edilmiştir.

⁴³² Toksöz, a.g.e., s. 177.

⁴³³ Mehmet Özel, “Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimine Etkileri”, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, (ed. M. Özel - V. Eren), Çizgi Kitabevi, Konya, 2008, s. 151.

⁴³⁴ Bekir Parlak, “Küreselleşme Sürecinde Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi: Post Modern Paradigmalar”, *Küresel Esintiler Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, (ed. A. Yılmaz - Y. Bozkurt), Baran Ofset, Ankara, 2007, s. 12.

⁴³⁵ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (23.02.2012).

Milli Eğitim Bakanlığı'nın merkez teşkilatındaki genel müdürlüklerde genel müdür yardımcılığı, daire başkanlığı gibi ara kademeler ortadan kaldırılarak direk genel müdüre bağlı grup başkanlıkları oluşturularak, yatay ve esnek örgütlenmeyi temel alan etkin ve belirleyici bir merkez teşkilatı kurulmak istenmiştir.

Sağlık Bakanlığında ise etkili ve belirleyici bir merkez teşkilatı kurma adına Bakanlığa bağlı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ve Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu kurulmuş ve taşrada ilk basamak sağlık hizmetleriyle ikinci basamak ve kısmen üçüncü basamak sağlık hizmetlerinin bağlı kuruluşların taşra teşkilatları aracılığıyla yürütülmesi, bakanlık merkez teşkilatının ise politika belirleme ve izleme süreçlerinde etkili olması hedeflenmiştir.

4.2. Sonuçlar

2000'li yıllarda kamudaki yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde TBMM tarafından kabul edilen ve idari mevzuatımıza giren yasal düzenlemelerin idari teşkilatta birtakım yansımaları ve sonuçları olmuştur. Bunların başlıcaları; bakanlıkların yeniden düzenlenmesi, il sınırları düzeyinde büyükşehir uygulaması, bakan yardımcılığı uygulaması, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulması, Kamu İhale Kurumu'nun kurulması, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'nun kurulması ve Kalkınma Ajanslarının kurulmasıdır.

4.2.1. Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi

Kamudaki yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında 2000'li yıllarda bakanlıkların sayısı ve yapısı üzerinde küçük çaplı birçok değişiklik yapılmış olmakla birlikte, en kapsamlı ve geniş çaplı değişiklik 06.06.2011 tarih ve 6223 sayılı Yetki Kanunu'na istinaden çıkarılan KHK'lerle olmuştur. Bu değişikliklerle hem bakanlıkların sayısı ve adları düzenlenmiş hem de 5 tane başbakan yardımcılığı makamı ihdas edilmiş, 2000'li yıllarda bakanlıkların yapısı ve oluşumu üzerindeki en kapsamlı değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

2000'li yılların başında işbaşında olan koalisyon hükümetinin yapısından kaynaklanan birtakım etkilerle de hükümet yapısı; Başbakanın başkanlığında 3 Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, 17 Devlet Bakanı ile Adalet, Milli Savunma, İçişleri,

Dışışleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık, Ulaştırma, Bayındırlık ve İskan, Tarım ve Köy İşleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Enerji ve Tabi kaynaklar, Sanayi ve Ticaret, Kültür, Turizm, Orman ve Çevre Bakanlıkları olmak üzere 17 icracı bakanlıktan⁴³⁶ oluşmaktaydı. Görüldüğü gibi başbakan yardımcıları da dahil edildiğinde devlet bakanlıklarının sayısı icracı bakanlıkların sayısından fazla durumdaydı.

3 Kasım 2002 genel seçimlerinden sonra işbaşına gelen Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetlerinde bakanlıkların sayısının düşürülmesi hedeflenmiş ve Abdullah Gül'ün başbakanlığında 18 Kasım 2002'de kurulan 58. Hükümette devlet bakanlıklarının sayısı düşürülerek, 3 Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, 4 Devlet Bakanı ile Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışışleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık, Ulaştırma, Bayındırlık ve İskan, Tarım ve Köy İşleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Enerji ve Tabi kaynaklar, Sanayi ve Ticaret, Kültür, Turizm, Orman ve Çevre Bakanlıkları⁴³⁷ olmak üzere 17 icracı bakanlıktan oluşturulan Kabine, 25 kişiden kurulmuştur.

Recep Tayyip Erdoğan başkanlığında 14 Mart 2003'te kurulan ilk hükümet olan 59. Hükümette ise Kabine 23 kişiden oluşturulmuştur. Kültür Bakanlığı ile Turizm Bakanlığı, TBMM'de 16 Nisan 2003'de kabul edilen 4848 sayılı yasa ile birleştirilerek, "Kültür ve Turizm Bakanlığı" adını, Çevre Bakanlığı ile Orman Bakanlığı, 8 Mayıs 2003 tarihinde birleştirilerek, "Çevre ve Orman Bakanlığı" adını almıştır. 59. Hükümet; Başbakanın başkanlığında, 2 Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, 1 Dışışleri Bakanı ve Başbakan Yardımcısı olmak üzere 3 Başbakan Yardımcısı, 5 Devlet Bakanı ve Dışışleri Bakanı dahil Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık, Ulaştırma, Bayındırlık ve İskan, Tarım ve Köy İşleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Enerji ve Tabi Kaynaklar, Sanayi ve Ticaret, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman Bakanlıklarından oluşan 15 icracı bakanlık olmak üzere toplam 23⁴³⁸ kişiden oluşmuştur.

60. Hükümet Recep Tayyip Erdoğan'ın başkanlığında 29 Ağustos 2007'de kurulmuş ve Başbakanın başkanlığında 3 Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, 6 Devlet Bakanı ile Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışışleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık, Ulaştırma, Bayındırlık ve İskan, Tarım ve Köy İşleri, Çalışma ve Sosyal

⁴³⁶ 57. Hükümet, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HB57.htm>, (25.02.2012).

⁴³⁷ 58. Hükümet, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HB58.htm>, (25.02.2012).

⁴³⁸ 59. Hükümet, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HB59.htm>, (25.02.2012).

Güvenlik, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Sanayi ve Ticaret, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman Bakanlıkları⁴³⁹ olmak üzere 15 icracı bakanlıktan oluşmuştur. 60. Hükümetin toplam üye sayısı 24'tür.

Recep Tayyip Erdoğan başkanlığında kurulan 3. hükümet olan 61. Hükümette bakanlıkların sayısı olmasa bile yapısı öncekilere oranla ciddi manada değiştirilmiştir. TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilerek 03.05.2011 tarih ve 27923 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli Etkili ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu'nun verdiği yetkiye dayalı olarak Bakanlar Kurulunca kabul edilen kanun hükmünde kararnamelerle bakanlıkların adları ve yapısı önemli ölçüde değiştirilmiştir. Bu Kanun'un verdiği yetkiye dayalı olarak; 03.06.2011'de kabul edilen ve 08.06.2011 tarihli ve 27958 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 633 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 634 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Avrupa Birliği Bakanlığı, 635 Sayılı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 637 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Ekonomi Bakanlığı, 638 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Gençlik ve Spor Bakanlığı, 639 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 640 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 641 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Kalkınma Bakanlığı, 29.06.2011'de kabul edilen ve hükümleri 04.07.2011 tarihli ve 27984 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 644 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 645 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 26.09.2011 tarihinde kabul edilen ve 01.11.2011 tarih ve 28102 mükerrer no.lu Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 655 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı isimleriyle bakanlıklar yeniden örgütlenmiştir.

Yeni yapıyla birlikte devlet bakanlıkları kaldırılarak icracı bakanlıklara dönüştürülmüştür. 61. Hükümet 4 adet Başbakan Yardımcısı ile Adalet, Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Bilim, Sanayi ve Teknoloji, Çalışma ve Sosyal Güvenlik,

⁴³⁹ Resmi Gazete, (29.08.2007 tarih ve 26628 sayılı mükerrer), <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/08/20070829m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/08/20070829m1.htm>, (25.02.2012).

Çevre ve Şehircilik, Dışişleri, Ekonomi, Enerji ve Tabi Kaynaklar, Gençlik ve Spor, Gıda, Tarım ve Hayvancılık, Gümrük ve Ticaret, İçişleri, Kalkınma, Kültür ve Turizm, Maliye, Milli Eğitim, Milli Savunma, Orman ve Su İşleri, Sağlık ve Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlıkları olmak üzere 21 icracı bakanlıktan oluşmuş ve kabine 26 kişiden teşekkül etmiştir.⁴⁴⁰

4.2.2. İl Sınırları Düzeyinde Büyükşehir Belediyesi Uygulaması

2000’li yıllardaki kamuda yeniden yapılanma çalışmalarının bir başka önemli sonucu da il mülki sınırları düzeyinde büyükşehir belediyesi uygulamasıdır. Öncesinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’yla 2004 yılından itibaren İstanbul ve Kocaeli illerinde il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyesi uygulaması hayata geçirilmiş olmakla birlikte TBMM tarafından 12.11.2012 tarihinde kabul edilen, 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ile Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’la; 30 Mart 2014 mahalli seçimlerinden itibaren 30 büyükşehir belediyesinin tamamının sınırlarının il mülki sınırlarına çekilmesi hüküm altına alınmıştır. 6360 sayılı Kanun’un 1. maddesi hükmüne göre 30 Mart 2014’ten itibaren bütün büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırları olmuştur.

Kanun’un 30 Mart 2014 mahalli idareler seçimleriyle birlikte yürürlüğe giren 1/3. ve 1/4. maddesi hükümlerine göre; büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırları olarak belirlenen illerdeki belde ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmış, İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır.

İl sınırları düzeyinde büyükşehir belediyesi uygulamasının önemli sonuçlarından biri de büyükşehir belediyesi bulunan 30 ilin tamamında il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin sonlandırılmasıdır. Kanunun 1/5. ve 1/6. maddesi hükümlerine göre; 30 Mart 2014 mahalli idareler seçimleriyle birlikte, büyükşehir belediyesi kurulmuş olan 30 ildeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu illerde; tüzel kişiliği

⁴⁴⁰ 61. Hükümet, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HB61.htm>, (25.02.2012).

sonlandırılacak olan il özel idarelerinden doğan boşluğu doldurmak ve mahalli müşterek nitelikte olmayan, merkezi idarenin sahasına giren görevleri yürütmek üzere “yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları” kurulmuştur.

İl mülki sınırları düzeyinde büyükşehir belediyesi uygulamasının bahse konu 30 ilde başarılı olması halinde, önümüzdeki dönemde büyükşehir belediyesi uygulamasının nüfus kriterine bakılmaksızın bütün illerde uygulamaya geçirilmesi hususunun gündeme gelmesi söz konusudur.

4.2.3. Bakan Yardımcılığı

2000’li yıllarda kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında yapılan çalışmaların ve yürürlüğe konulan yasal düzenlemelerin bir diğer önemli sonucu da bakan yardımcılığı makamının ihdas edilmesi ve uygulamaya konulmasıdır.

Bakanlar Kurulu tarafından 03.06.2011’de kabul edilerek hükümleri 08.06.2011 tarihli ve 27958 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 643 sayılı 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve KHK’lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname’nin 3. maddesiyle 27.09.1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun’un 21. maddesinden sonra gelmek üzere ilave edilen 21/A maddesiyle “bakan yardımcılığı” makamı ihdas edilmiştir. 3046 Sayılı Kanun’un 21. maddesine Kararnamenin 3. maddesiyle yapılan ekte; Milli Savunma Bakanı da dahil olmak üzere Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde bakana yardımcı olmak üzere bakana bağlı olarak bakan yardımcısı atanabileceği, bakan yardımcılarının bu görevlerin yerine getirilmesinden bakana karşı sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır. Bakan yardımcılarını hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapacaklar, hükümetin görevi sona erdiğinde, bakan yardımcılarının görevi de otomatik olarak sona erecektir. Ayrıca, bakan yardımcılarını gerektiğinde hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilecektir.

643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 3. maddesiyle 3046 sayılı Kanun’a yapılan ekle, 1946 yılında kısa süreli ve sınırlı olarak uygulanmış olan ve o günden sonra Türk idare sistemi ve mevzuatındaki yerini kaybeden bakan yardımcılığı makamı yeniden hayata geçirilmiş, Kararname hükmünün yürürlüğe girmesinden sonra bütün

bakanlar bakan yardımcılarını atamışlar ve bakan yardımcılığı makamı Türk idare sisteminde yeniden vücut bulmuştur.

4.2.4. Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)

TBMM tarafından 14.06.2012 tarihinde kabul edilen, 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler ile kamu başdenetçisi ve kamu denetçileriyle ilgili hükümler düzenlenmiştir.

Kanun’un 1. maddesine göre Kamu Denetçiliği Kurumu’nun görevi; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır.

Kamu Denetçiliği (ombudsman) kurumunun Türkiye’de de kurulması fikri Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda “kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması projesi”, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda ise “kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması” çerçevesinde ele alınmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu’nu iktidara gelişinin ilk yıllarında hayata geçirmek isteyen Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti, bu amaçla hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısını TBMM’ye sevk etmiş ve Tasarı, TBMM’de 15.6.2006 tarihli ve 5521 sayılı Kanun olarak kabul edilmiş ancak, Cumhurbaşkanı tarafından, çeşitli maddelerinin (3,4,9,1,13,15,22,26,30,33, geçici 1. ve 41.) bir kez daha görüşülmesi için, Anayasanın 89. ve 104. maddeleri uyarınca 01.07.2006 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına geri gönderilmiştir.

Bahse konu Kanun, 28.09.2006 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda yeniden görüşülerek 5548 sayılı Kanun olarak aynen kabul edilmiş, 13.10.2006 tarih ve 26318 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Ancak, yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi, 27.10.2006 tarihli ve E. 2006/140, K. 2006/33 sayılı kararıyla Kanun’un, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasını öngören geçici 1. maddesinin yürürlüğünü durdurmuş ve 25.12.2008 tarihli ve E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararıyla da Kanun’un tümünü, Anayasanın 6. 87. ve 123. maddelerine

aykırı görerek iptal etmiştir.⁴⁴¹ Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı, 04.04.2009 tarihli ve 27190 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararında belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 8. maddesiyle, Anayasanın 74. maddesinde değişiklik yapılmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulacak olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu, görevi, çalışması ve inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile kamu başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Anayasanın 5982 sayılı Kanun'la değişik 74. maddesinde hükme bağlanan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurularak çalışmalarına başlaması amacını taşıyan 6328 sayılı Kanun'la, ülke düzeyinde faaliyet göstermek üzere Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu; Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı ve merkezi Ankara olmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli, Başdenetçilik ile Genel Sekreterlikten oluşan bir yapıya sahiptir (Madde-4).

6328 sayılı Kanun'un 5. maddesine göre Kamu Denetçiliği Kurumu; idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Ancak, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin

⁴⁴¹ Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak "idare" dışında kurulması ve "Yasama"ya bağlanmasının mümkün olamayacağı, böyle bir durumun, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturduğu, Kanun'un bir bütün olarak incelenmesinden, Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevden alınmaları konularında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne görevler verildiği ve Kanun'un bu konulara ilişkin hükümlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince yürütülmesinin öngörüldüğünün anlaşıldığı, oysa Anayasa'nın 87. maddesinde sayılan Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi adı geçen Kurumla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında bu seçime imkan verecek Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişkinin söz konusu olmadığından Kanun'un Anayasa'nın 87. maddesi ile de uyumlu olmadığı hususları gerekçesiyle, 5548 sayılı Kanun'un tümünü, Anayasanın 6. 87. ve 123. maddelerine aykırı görerek iptal etmiştir.

kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri Kurum'un görev alanı dışında bırakılmıştır.⁴⁴²

4.2.5. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

TBMM tarafından 25.05.2004 tarihinde kabul edilen, 08.06.2004 tarih ve 25486 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulmuştur.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kuruluş amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmektir. Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personel Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev alanına girmekte olup, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversite personeli Kurul'un görev alanı dışında kalmaktadır (Madde-1).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Başbakanlık bünyesinde kurulmuş olup Kurul'un görev ve yetkileri; kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla resen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmaktır (Madde-2).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na, kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla en az

⁴⁴² T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, <http://www.ombudsman.gov.tr/>, (19.01.2013).

genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında başvurulabilmekte, diğer kamu görevlileri kurumların yetkili disiplin kurullarında değerlendirilmektedir.⁴⁴³

4.2.6. Kamu İhale Kurumu

TBMM tarafından 4.1.2002 tarihinde kabul edilen, 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 53. maddesi hükmüyle Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.

İdare mevzuatımıza, alanındaki ilk örnek olarak giren Kamu İhale Kurumu; kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuş, görev ve yetkileri, 4734 sayılı Kanun’da belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanmasıyla ilgili kanunla verilen görevleri yapmaktır (Madde-53/a-1).

Kamu İhale Kurumu; Kamu İhale Kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur (Madde-53/a-4). Kurum’un karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşan Kamu İhale Kurulu’dur. Kamu İhale Kurulu üyeleri Maliye Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte Kurul başkanını ve ikinci başkanı da görevlendirir. Kurul başkanı, Kurum’un da başkanıdır (Madde-53/c).

Kurum’un görev ve yetkileri şunlardır (Madde-53/b):

1) İhalenin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerde bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olmadığına ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak.

2) Bu Kanuna ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’na ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek.

3) İhale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak.

4) Yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili Kurum tarafından belirlenen şekilde bilgi toplamak, adet, tutar ve diğer konular itibariyle istatistikler oluşturmak ve yayımlamak.

⁴⁴³ Kamu Görevlileri Etik Kurulu, <http://www.etik.gov.tr/>, (23.10.2012).

- 5) Haklarında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak.
- 6) Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak.
- 7) İhale ilanları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bültenini yayımlamak.
- 8) Yerli isteklilerin, yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarına engel olduğunun tespit edilmesi halinde, bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de, bu Kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak.
- 9) Kurum'un yıllık bütçesi ile kesin hesabını ve yıllık çalışma raporlarını hazırlamak, Kurum bütçesinin uygulanmasını, gelirlerin toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamak.⁴⁴⁴

4.2.7. Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu

TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen ve 27923 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayalı olarak, Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek amacıyla, Bakanlar Kurulunca 11.10.2011 tarihinde kabul edilen, 02.11.2011 tarihli ve 28103 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 663 Sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 29. maddesiyle Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu kurulmuştur.

Türkiye Kamu Hastaneleri Birliği Kurumu, Sağlık Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olarak kurulmuştur. Kurum'un görevleri; Bakanlık politika ve hedeflerine uygun olarak, ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerini vermek üzere hastanelerin, ağız ve diş sağlığı merkezlerinin ve benzeri sağlık kuruluşlarının açılması, işletilmesi, faaliyetlerinin izlenmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesi ile bu hastanelerde her türlü koruyucu, teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerinin verilmesini sağlamaktır (Madde-29/1).

⁴⁴⁴ Kamu İhale Kurumu, <http://www.ihale.gov.tr/>, (28.11.2012).

Kurum'un diğer görev yetki ve sorumlukları; hasta haklarına, hasta ve çalışanların sağlığına ve güvenliğine yönelik iyileştirme çalışmaları yapmak, performans değerlendirmesi yapmak, rapor hazırlamak, değerlendirme sistematığı için gerekli tedbirleri almak, görevleriyle ilgili olarak ulusal veya uluslararası kamu veya özel kurum ve kuruluşlarla bilimsel ve teknik işbirliği yapmak, müşterek çalışma yürütmek, hastane hizmetleriyle ilgili yapılacak çalışmalarda gerekli komisyonları kurmak, kurum personelinin atama, nakil, özlük, ücret, emeklilik ve benzeri işlemlerini yürütmek, Kurum hizmetlerinin gerektirdiği her türlü satın alma, kiralama, bakım ve onarım, arşiv, idari ve mali hizmetleri yürütmektir (Madde-29/2).

Türkiye Kamu Hastaneleri Birliği Kurumu'na bağlı olarak taşrada Kamu Hastaneleri Birlikleri kurulmuş ve bu kurumun iş işlemlerini yürütmek üzere kamu hastaneleri birlikleri genel sekreterlikleri oluşturulmuştur. Kamu Hastaneleri Birliklerinin sayısı İstanbul'da 5, Ankara ve İzmir'de 2'şer diğer illerde ise il düzeyinde 1 adet olmak üzere toplam 87'dir.⁴⁴⁵

4.2.8. Kalkınma Ajansları

TBMM tarafından 25.01.2006 tarihinde kabul edilen, 08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 3. maddesi hükmüne istinaden Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye'de 26 bölgede kalkınma ajansları kurulmuştur.

5449 sayılı Kanun'un yürürlük tarihi olan 2006 yılından 2009 yılına kadar geçen üç yılda, kalkınma ajanslarının kuruluş süreçleri tamamlanarak 26 farklı düzey istatistiki bölge biriminde 26 farklı kalkınma ajansı kurulmuştur. Türk idare tarihi için türünün ilki olan kalkınma ajansları, güncel yönetim kavramlarından bölgeselcilik, yerellik, yerindenlik, katılımcılık ve piyasacılık ilkeleri doğrultusunda kurulmuş ve idari sistemimizde yerini almıştır.

Türkiye'de NUTS II kademesinin mevcut olmayışı, AB tarafından öteden beri önemli bir eksiklik olarak görülmüş ve 2000 İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin AB kuralları ile uyumlu bir NUTS sınıflamasını Komisyon'a teklif etmesinin gerekli olduğu

⁴⁴⁵ Kamu Hastaneleri Kurumu, <http://www.tkhk.saglik.gov.tr/>, (28.11.2013).

vurgulanmıştır. 28.08.2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla, Avrupa Komisyonunun bu talebi doğrultusunda, NUTS II sınıflandırmasına uyum amacıyla ülkemizde 26 istatistiki bölge resmi olarak oluşturulmuştur.⁴⁴⁶

En önemli kuruluş gayelerinden biri, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklılıklarını azaltmak (5449, md.1) olan kalkınma ajanslarında, 2013 yılı itibariyle 795'i nitelikli uzman olmak üzere 955 personel görev yapmaktadır. Kalkınma ajansları proje çağrılarında, kamu kurum ve kuruluşları, mahalli idareler, üniversiteler, STK'lar ve işletmelerden 2008-2013 döneminde 26.000 proje başvurusu almış, bağımsız uzmanlarca yapılan değerlendirmeler sonucunda 4670 proje desteklenmiş ve yaklaşık 340 milyon TL'si Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki 7 kalkınma ajansı olmak üzere bu projelere toplam 900 milyon TL'nin üzerinde kaynak kullandırılmıştır.⁴⁴⁷

Kalkınma ajansları, il sisteminden tamamen bağımsız olarak optimal büyüklük kriteri çerçevesinde bölge sistemine göre kurulmuştur. Bu amaç çerçevesinde bir yandan Ankara, İzmir ve İstanbul'da tek ilden müteşekkil kalkınma Ajansları kurulmuşken, diğer bölgeler ise ekonomik ve coğrafi benzerlik temelinde⁴⁴⁸ birden fazla ili kapsayacak şekilde oluşturulmuş olup, TR90 bölgesinde hizmet veren Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı (DOKA)⁴⁴⁹ altı vilayete (Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon) şamil olarak kurulmuştur.

Görüldüğü gibi, her ne kadar yönetim kurulu başkanları il valileri olsa da, hatta birçoğunun gerek kurucu gerekse hali hazırdaki genel sekreterleri mülki idare amiri kökenli olsa da Kalkınma Ajansları, mülki sistem üzerinde olumsuz etkilerde bulunabilecek bölgeselci bir yaklaşımın ürünüdür.

⁴⁴⁶ Bilal Eryılmaz - Aziz Tuncer, "AB Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması", *Akademik İncelemeler Dergisi*, C. 8, S. 1, 2013, s. 174

⁴⁴⁷ Kamu Güvenliği Müsteşarlığı, *a.g.e.*, s. 133.

⁴⁴⁸ Eryılmaz - Tuncer, *a.g.m.*, s. 174.

⁴⁴⁹ Detaylı bilgi için bkznz. <http://doka.org.tr/default.aspx>.

İKİNCİ BÖLÜM

SON DÖNEM YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARI VE MÜLKİ SİSTEM İLİŞKİSİ

1. MÜLKİ SİSTEM VE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

1.1. Mülki Yönetim Sistemi

Bir devletin hükümrânlığı altında bulunan ülkesi, memleket anlamına gelen Arapça kökenli mülk sözcüğünden gelen mülki kelimesi “ülke ile ilgili” demek olup, mülki yönetim ise devletin kendine ait topraklar üzerinde vücuda getirilen teşkilatlanmasını ve yönetimle ilgili fonksiyonlarını ifade etmektedir.⁴⁵⁰

Bir devletin egemenliğinin en belirgin göstergesi, belli bir toprak parçası üzerinde münhasır kontrol gücüne sahip olmasıdır. Bu toprak, devletin yargı ve yürütme erkini kullandığı sınırlardır. Devletler yürütme gücünü ülkeleri üzerinde, devletin gücünü gösteren ve arttıran organlar olarak ortaya çıkan ve devleti bir bütün olarak temsil eden bölümler vasıtasıyla kullanırlar.⁴⁵¹

Tarihsel misyonu içinde değerlendirildiğinde mülki sözcüğünün yönetimle ilgili olan işlerin niteliğiyle ilgili bir vurgu yaptığı görülmekte ve devletin kendi toprakları üzerinde egemenlik haklarını kullanırken askeri, adli ve akademik alanın dışında kalan yönetim işlerini kapsamaktadır.⁴⁵²

Mülki yönetim sisteminde sistemin özü, illerde merkezi yönetim sisteminin tümünü temsil eden ve illerdeki merkezi yönetim kuruluşlarının etkinliklerinden merkeze karşı tek sorumlu olan mülki idare amirlerinin bulunması ve merkezle taşra arasındaki ilişkilerin mülki idare amirleri aracılığıyla sürdürülmesidir. Bu sisteme göre ülke idari bakımdan il adı verilen bölümlere ayrılmakta, illerin başında merkeze ait olan

⁴⁵⁰ Birgül Ayman Güler, *Türkiyenin Yönetimi - Yapı*, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2010, s. 237.

⁴⁵¹ Gianfranco Poggi, *Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği*, (çev. A. Babacan), 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008, s. 31-32.

⁴⁵² Ayman Güler, *a.g.e.*, s. 237.

birtakım yetkileri merkez adına kullanan, merkezi yönetimin tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu bulunan bir yönetici bulunmakta ve iller bu yöneticiler tarafından yönetilmektedir.⁴⁵³

İl sistemi ya da mülki yönetim sistemi, merkezden yönetim ilkesinin hem tüm ülke düzeyinde uygulanmasına imkan veren, hem de merkezden yönetimin birçok sakıncasını ortadan kaldıran bir sistemdir. Ancak içinde bulunulan toplumsal, siyasal, ekonomik, tarihsel ve kültürel koşullar sistemin işleyişini belirlemektedir.⁴⁵⁴

Mülki yönetim sistemi, hükümetin, tek tek bakanlıkların ve tüzel kişiliği olan kamu kurumlarının o ildeki kuruluşları üzerinde hiyerarşik görev, yetki ve sorumluluklarını valilere devretmesi esasına dayanmaktadır. Buna göre, merkezi yönetim kuruluşlarının taşra örgütleri mülki yönetim bölümlmesine uygun olarak oluşturulmalı ve ildeki bütün kamu kuruluşları birinci derecede valiye karşı sorumlu olmalıdır. Bu mantığın doğal bir sonucu olarak, İl İdaresi Kanunu'na göre vali, adli ve askeri kuruluşlar dışında kalan bütün devlet daire ve müesseselerini, il özel idaresini, belediye ve köyler ile tüm kuruluş ve işletmeleri denetleme yetkisine sahiptir.⁴⁵⁵

Taşra yönetim sistemimiz olan il sistemiyle ilgili düzenlemeler içeren ana kanunlar; 1982 Anayasası, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'dur. 1982 Anayasasının 126. maddesinin birinci fıkrasında, Türkiye'nin merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı, üçüncü fıkrasında da kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Maddenin bu hükümlerine göre Anayasada merkezi yönetimin taşra örgütü, mülki yönetim ve bölge yönetimleri olarak ikiye ayrılmıştır.⁴⁵⁶

Anayasada, ilin altında yer alması öngörülen diğer kademeli bölümlerin neler olacağına yer verilmemiştir. Bu kademelerin ne olduğu ve il sistemine dair diğer detaylara 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yer verilmiştir. Bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatının düzenlendiği diğer bir yasal düzenleme olan 3046 sayılı Kanun'un 8.

⁴⁵³ Cahit Emre vd., *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdare'nin Geleceği*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002, s. 215.

⁴⁵⁴ Emre, a.g.e., s. 216.

⁴⁵⁵ Emre, a.g.e., s. 215.

⁴⁵⁶ Emre, a.g.e., s. 215.

maddesine göre Bakanlıklar taşrada, ihtiyaç durumuna göre il valisine bağlı il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları ve doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarının tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde örgütlenmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti devletin mülki yönetim sistemi, üzerinde çok fazla bir değişiklik yapılmaksızın Osmanlı Devletinden aktarılmıştır. Osmanlı Devletinde Tanzimat'la başlayan yenilenme ve yeniden yapılanma çalışmalarına idari sistem de dahil edilmiş ve 1864 ve 1871 yıllarında uygulamaya konulan nizamnamelerle eyalet yapısının yerine vilayet sistemi ikame edilmeye başlanmıştır. Fransız yönetim ekolünün etkisi altında gerçekleşen bu idari sistem değişikliğinin ana gayesi devletin kendi toprakları üzerinde eyalet sisteminin getirdiği dağınıklığı ve güçsüzlüğü gidermek, merkeziyetçi bir yapıyı tesis etmek suretiyle devletin gücünü merkezde toplayarak her geçen gün zayıflayan merkezi otoriteyi yani Osmanlı Devletinin otoritesini kendi sınırları içinde tesis etmektir.

7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle; Tuna, Halep, Edirne, Trablusgarp Bosna vilayetleri kurulmuş, başarılı uygulama örneklerinin ardından 22 Ocak 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi hazırlanmış ve nizamnameyle vilayet uygulamasının sınırları daha da genişletilerek Lübnan (özel statülü eyalet), Mısır, Bosna, Girit (özerk statülü eyaletler), Hicaz, Yemen (uzak eyaletler) ve İstanbul (başkent) dışındaki bütün Osmanlı topraklarında vilayet sistemine geçilmiştir. Bu yeni yapıda Osmanlı Devletinin Avrupa topraklarında 10 vilayet 44 sancak, Asya topraklarında 16 vilayet 74 sancak, Afrika topraklarında ise 1 vilayet 5 sancak oluşturulmuştur.⁴⁵⁷ Osmanlı sistemi eyalet sisteminden vilayet sistemine evrilirken vilayetler de kendi içinde sancaklara ve daha alt idari birimlere (kaza, nahiye, köy) ayrılmış ve vilayetlerde askeri yetkileri olmayan vali, sancaklarda (liva) mutasarrıf, kazalarda kaymakam, nahiyelerde nahiye müdürü, köylerde muhtar yetkili ve sorumlu kılınarak merkezi idarenin otorite ve etkisi ülkenin her sathına yayılmak istenmiştir.

Daha sonra Meclisi Mebusan'dan geçmeden yürürlüğe konulan 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı (Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu) Osmanlı Devletinin idari yapısını düzenleyen son düzenleme olarak yürürlüğe konulmuştur. Osmanlı İmparatorluğunun dağılmasının hemen öncesinde Meclis-i

⁴⁵⁷ İlber Ortaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, 3. Baskı, Cedit Neşriyat, Ankara, 2008, s. 429-430.

Mebusan tarafından ilan edilen Misak-ı Milli sınırları içinde 15 vilayet, 53 liva (sancak), 302 kaza ve 674 nahiyeden oluşan dört basamaklı bir yönetim sistemi mevcuttu. Ancak daha Meclis Hükümeti döneminde sancaklara da vilayet statüsü verilmek suretiyle vilayet, kaza ve nahiye şeklinde bir yönetim yapısı benimsenmiştir.⁴⁵⁸ Önce 74 olan vilayet sayısı, 1926'da 63'e düşürülmüş daha sonrasında 67'ye çıkarılırken sonrasında kurulan vilayetlerle bu sayı 81'e ulaşmıştır. Süreç içerisinde 1945 yılında anayasada yapılan Türkçeleştirmeyle⁴⁵⁹ idari mevzuatımızda, vilayet yerine il, kaza yerine ilçe, nahiye yerine bucak terimleri kullanılmaya başlanmıştır.

1864 tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi başlangıç alınırsa ülkemizde merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde 150 yıldır mülki yönetim sistemi uygulanmaktadır.

1.1.1. Mülki Yönetim Sisteminin Kademeleri

Günümüzde Türkiye Cumhuriyeti Devletinin taşra yönetim sistemi olan mülki yönetim sistemi il, ilçe ve bucak olarak kademelenmektedir. İl idaresini düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 1. maddesine göre Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür. Kendi içlerinde hiyerarşik ilişki olan bu yönetim kademeleri merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak düzenlenmiş birimlerdir.

1921 Anayasasının 10. maddesinde idari yapı ele alınmış ve Türkiye'nin coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet durumuna göre vilayetlere, vilayetlerin de kazalara bölünmüş olduğu, kazaların da nahiyelerden oluştuğu ifade edilmiştir. 1924 Anayasasında idare ilgili genel ilkelere yer verilmezken, 1961 Anayasasının idarenin kuruluş ve görevleri başlıklı 112. Maddesinde, idarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı, idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olup kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. 1982 Anayasasının idarenin esasları başlığı altında düzenlenen 123. maddesinin hükmü şu şekildedir: *“İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.”*

⁴⁵⁸ Ayman Güler, *a.g.e.*, s. 245.

⁴⁵⁹ Ayman Güler, *a.g.e.*, s. 246.

1.1.1.1. Vilayet (İl)

Osmanlı Devleti döneminde uygulanan taşra yönetim sistemi olan vilayet idaresi, Cumhuriyet döneminde de yönetim sistemine aktarılmış ve birebir uygulamaya konulmuş, vilayet sistemine hem 1921 hem de 1924 Anayasasında yer verilmiştir. Vilayet idaresi 1921 Anayasasının 11. maddesinde şu şekilde düzenlemiştir: “*vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şer’i adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekalifi ile menafii birden ziyade vilayete, şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vaz edilecek kavanin mucibince evkaf, medaris, maarif, sıhhiye, iktisat, ziraat, nafia ve muaveneti içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şuralarının salahiyeti dahilindedir*”.

Vilayet idaresi 1924 Anayasasının 89. ve 91. maddesinde düzenlenmiştir. 89. maddede Türkiye’nin, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, illerin ilçelere, ilçelerin bucaklara bölündüğü ve bucakların da kasaba ve köylerden meydana geldiği, 91. maddede ise illerin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunduğu ifade edilmiştir.

1961 Anayasasında illerin idaresi, idarenin kuruluşu başlıklı 115. maddede düzenlenmiş; Türkiye’nin, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; illerin de diğer kademeli bölümlere ayrıldığı, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı, belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşların meydana getirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

1982 Anayasasında illerin idaresiyle ilgili hükümler idarenin kuruluşu başlığı altında 126. maddede düzenlenmiştir. Madde hükmü şu şekildedir: “*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.*”

1921 ve 1924 Anayasalarında vilayetlerin kaza ve nahiyelere ayrılacağı hüküm altına alınmış iken 1961 ve 1982 Anayasalarında mülki yönetim birimlerinden sadece

vilayete yer verilmiş, illerin diğer kademeleri bölümlere ayrılacağı belirtilmiş ancak bu bölümlerin ne olacağına yer verilmemiştir.

İllerin idaresiyle ilgili Osmanlıdan aktarılan mevzuatta 1926 yılında küçük birtakım değişiklikler yapılmış olmakla birlikte Cumhuriyet döneminde il idaresiyle ilgili yapılan geniş çaplı ilk kanuni düzenleme 1929 yılında yürürlüğe konulan 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'dur. Bu kanuna göre vilayet idaresi yetki genişliği ilkesi çerçevesinde şekillendirilmiştir. İllerin idaresiyle ilgili yapılan bir sonraki kanuni düzenleme ise hala yürürlükte olan 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'dur.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu TBMM tarafından 10.06.1949 tarihinde kabul edilmiş, 18.06.1949 tarih ve 7236 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun'un 1. maddesine göre Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür. Kanun'un 2. maddesine göre illerin kurulması ve kaldırılması kanunla olmaktadır. Kanun'un 3. maddesinde il idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı, illerde genel idare teşkilatının il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak teşkilatlanacağı, belli bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla özgülendiği hizmet alanında yetki genişliğine sahip birden çok ili içine alan kuruluşların kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Kanunun 4. maddesine göre il genel idaresinin başı ve mercii validir. Adli ve askeri personel haricinde bakanlıkların taşra teşkilatları illerdeki valinin emri altındadır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre, il idaresinin başı olan valiler İçişleri Bakanının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla atanmaktadır (Madde-6). İllerde valiye yardımcı olmak ve yokluğunda vekilliğini yapmak üzere vali muavini bulunmaktadır (Madde-5). Valiler, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Valiler, ilin genel idaresinden her bakana karşı ayrı ayrı sorumludur (Madde-9).

1.1.1.2. İlçe

Osmanlı Devleti ve Cumhuriyetin ilk yıllarındaki adı kaza olan ilçe idaresi, yönetim sistemimize Osmanlıdan aktarılmış olan bir taşra teşkilatı yönetim birimidir ve

başı “kaymakam”dır. 1945 yılında Anayasamızın dilinde yapılan sadeleştirme çalışmaları sırasında vilayet il, kaza da ilçe olarak anayasamızda yerini almış ve 1949 yılında yapılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda da bu tabirlere yer verilmiştir.⁴⁶⁰

1921 ve 1924 Anayasalarında taşra yönetim birimleri içinde vilayetin alt kademe yönetim birimlerinden biri olarak “kaza”lara yer verilmişken daha sonraki Anayasalarda (1961 ve 1982) illerin kademeli olarak alt birimlere bölüneceği ifade edilmiş ama kaza ya da ilçe ismiyle bir birimden söz edilmemiştir.

Ancak, vilayet idaresinin düzenlendiği 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 1. maddesinde vilayetlerin ilçelere, ilçelerin de bucaklara bölündüğü ifade edilmiştir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 2. maddesine göre ilçe kurulması, adının değiştirilmesi ya da kaldırılması kanunla olmaktadır. 5442 Sayılı Kanun’un 27. maddesine göre ilçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Adli ve askeri teşkilat hariç bu teşkilat kaymakamın emri altındadır.

İlçe genel idaresinin başı olan kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin intihabı ve Bakanın uygun görmesi üzerine müşterek kararname ve Cumhurbaşkanının onayıyla atanırlar. Kaymakamlığa sadece mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanlar vekalet edebilir (Madde-29). Kaymakamlar, kanun, tüzük yönetmelik ve hükümet kararlarının neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle görevlidir. Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. Kaymakam, ilçe memurlarının çalışmalarını ve teşkilatın işlemlerini gözetim ve denetimi altında bulundurur (Madde-31).

Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. İlçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının tasarrufa mütaallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindendir. Bunları sağlamak için kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır (Madde-32).

⁴⁶⁰ Ayman Güler, *a.g.e.*, s. 246.

Cumhuriyetin ilk yıllarındaki ilçe idaresinin sayısı 350 iken, 1987 yılından itibaren gündeme gelen ilçe furyalarıyla önce 800'leri bulmuş sonra da 900'ü geçmiştir. Son olarak 6360 sayılı 14 büyükşehir ve 27 ilçe kurulmasıyla ilgili Kanun hükümlerine göre de 14 ilde 27 yeni ilçe kurularak toplam ilçe sayısı 919'a ulaşmıştır.⁴⁶¹

1.1.1.3. Bucak

Bucak idaresi, il ve ilçe idaresi gibi Osmanlı'dan Cumhuriyet dönemine aktarılan taşra yönetim birimlerinden biridir. Osmanlı Devleti döneminde çıkarılan 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, Bucağı bir idari bölüm haline getiren ilk idari düzenlemedir. Nahiye; bu Nizamnamenin getirdiği önemli bir yenilik olup, nahiyelere 30 madde ayrılmıştır. Bu nizamnameye göre her ilçe mülki sınırları içinde bulunan köy ve çiftliklerin yakınlık ilişkilerine göre bir veya birkaç daireye bölünmesi sonucunda oluşan daireler nahiye olarak adlandırılmış ve bu bölünmede temel sınır 500 hane olarak belirlenmiştir. 1876 tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesine göre ise bucaklar; her ilçeye bağlı olan köy, çiftlik ve dağınık evler yakınlık civar ve ilişkilerine göre nahiye (bucak) namıyla birkaç daireye bölünen yönetim kademesi olarak ifade edilmiş, bölünmedeki temel sınır 200 hane olarak düzenlenmiştir. Hane sayısı 200'den fazla olan köylerde tek başına bucak kurulabilecekken, hane sayısı 200'den az olan küçük köyler ise birleşerek bu sayıya ulaştıktan sonra bucakları meydana getirecektir.⁴⁶²

Bucaklar, 1921 ve 1924 Anayasalarında nahiye ismiyle anayasal bir taşra yönetim birimi iken, 1961 ve 1982 Anayasasında illerin alt kademelerinin belirtilmemiş olmasıyla anayasal bir yönetim birimi olmaktan çıkmıştır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2/B. maddesine göre bucakların kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, il, ilçe ve bucak sınırlarının ve bucak adlarının değiştirilmesi bir köyün veya kasabanın veya bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması,

⁴⁶¹ İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, (23.02.2014).

⁴⁶² Nazmi Küçükyağcı, "Bucakların İşlevsizleştirilmesinde Merkezin ve Merkezi Siyasetin Rolü", T.C. Başbakanlık İGB, Ankara, 2013, s. 5-6. <http://buder.org.tr/template/medya/yayin/BUCAK.pdf>, (25.02.2014).

mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi İçişleri Bakanlığı'nın kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla olur.

Bucak yönetimi, 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 41. maddesinde düzenlenmiştir. Kanun'un ilgili maddesinde bucak; coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımlarından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare bölümü olarak tanımlanmıştır. Kanun'un 42. maddesine göre bucaklar bucaktaki en büyük hükümet memuru ve temsilci olan bucak müdürü tarafından idare edilmektedir. Bucak idaresinde “bucak memuru”ndan başka “bucak meclisi” ve “bucak komisyonları” da vardır.

Her ne kadar Osmanlıdan gelen bir yapı olması nedeniyle 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda bucak idaresiyle ilgili detay düzenlemelere yer verilmiş olsa da zaman içinde taşra idaresindeki alt kademeler arasında ilçeler öne çıkmış ve bucaklar geri planda kalmıştır. Bu geri planda kalışın başlıca sebebi olarak, ana hizmet bakanlıklarının taşra teşkilatlarının il ve ilçelerde il ve ilçe müdürlükleri şeklinde kurulurken bucaklarda kurulmamış olması gösterilebilir. Bunun yanında İçişleri Bakanlığı'nın da bucakların yaşatılması ve kanunda yazılan fonksiyonlarını ve görevlerini yerinde getirebilmesi için yeterli çabayı göstermediği görülmektedir. İçişleri Bakanlığı ve valilerce yıllarca boş kalan bucak müdürlükleri kadrosuna atama yapılmayarak, bucaklar adeta bilinçli bir şekilde yok sayılmış ve işlevsizleştirilmiştir.

Bucak müdürü ataması yapılmayarak bucakların fiili olarak uygulama alanı dışına itilmesi; 2008 yılından itibaren hukuki zemine de taşınmış, 6.3.2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 2/9. maddesi hükmüyle İstanbul ve Kocaeli illerindeki tüm bucaklar ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır. 6360 sayılı Kanunun 1/6. maddesiyle İstanbul ve Kocaeli dışında kalan 28 büyükşehirde, bucaklar ve bucak teşkilatları 30 Mart 2014 tarihi itibarıyla kaldırılmıştır. 1950'li yılların ortalarında bir ara 940'a kadar ulaşan bucakların sayısı 2013 yılının sonunda 632'ye⁴⁶³, 30 Mart 2014'ten itibaren de 28 ilde daha bucakların kapatılmasıyla 330'a düşmüş, hiç bucağı olmayan il sayısı 32'ye⁴⁶⁴ yükselmiştir.

Gelecekte de bu eğilimin devam edeceği düşünülmekte ve yakın dönemde bucak idaresinin taşra yönetim birimi olmaktan tümüyle çıkarılacağı değerlendirilmektedir.

⁴⁶³ Küçükyavaş, *a.g.m.*, s. 21.

⁴⁶⁴ Küçükyavaş, *a.g.m.*, s. 23.

1.2. Mülki İdare Amirliği Mesleği

Mülki İdare Amirliği (MİA) mesleği 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinde sayılan 10 sınıftan birisi olup şu şekilde tanımlanmıştır: *“Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar”*. Bu genel tanımlamayla birlikte mülki idare amirlerinin icra ettikleri ve yürüttükleri görevler; valilik, mülkiye müfettişliği, vali yardımcılığı, kaymakamlık, hukuk işleri müdürlüğü, kaymakam adaylığı ve bakanlık merkez teşkilatı görevleridir.

1.2.1. Valilik

Valiler, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre il genel idaresinin başı ve merciidir. Valiler görev yaptıkları illerde hem devletin hem de hükümetin temsilcisidirler ve her bakanlığın ayrı ayrı temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Valilik istisnai memuriyetler arasındadır. Vali olarak atanmak için istisnai memuriyetin getirdiği şartlara sahip olmak yani, 30 yaşını tamamlamış ve ortaokulu bitirmiş olmak yeterlidir. Uygulamada vali atamaları ağırlıklı olarak, mülki idare amirleri arasından zaman zaman da bir başka İçişleri Bakanlığı personeli olan emniyet müdürleri arasından yapılmaktadır. Ancak nadiren de olsa İçişleri Bakanlığı personeli dışından da vali ataması gerçekleştirilmektedir.⁴⁶⁵

Valiler, İçişleri Bakanının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla atanmaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre vali olarak atanmak hükümetin takdirine bağlı bir işlem olup, hükümet şartları taşıyan ve güvendiği her hangi bir kişiyi vali olarak atayabilmektedir.⁴⁶⁶ Vali olarak atananların valilik unvanı, daha sonra görevden alınsalar bile devam etmekte ve emekli olana kadar

⁴⁶⁵ Halen Yalova Valisi olarak görev yapan Esengül Civelek, 11.08.2011 tarihli kararname ile Yalova Valiliğine atanmış ve 28.08.2011 tarihinden beri bu görevi yürütmektedir. 1979 A.Ü. SBF. mezunu olan Vali Civelek, Maliye Bakanlığında başladığı memuriyet hayatında değişik kurumlarda üst düzey görevlerde bulunmuş ancak vali olana kadar İçişleri Bakanlığı personeli olmamıştır. Vali olarak atanmasından önce son olarak 24.05.2010 – 22.07.2011 tarihleri arasında Milli Eğitim Bakanlığı Müsteşarlığı görevinde bulunmuş olan Bayan Civelek, Hatay Valisi olarak görev yaparken 21.03.2003'te hayatını kaybeden merhum vali İsmet Gürbüz Civelek'in eşidir.

⁴⁶⁶ Kemal Gözler - Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 12. Baskı, Etkin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2012, s. 174.

merkez valisi unvan ve sıfatını taşımaktadırlar. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 37. maddesi şu şekildedir; “*valilik sıfat ve unvanını kazanmış olanlar, valilik dışında atandıkları görevlerde de bu unvanlarını kullanabilirler*”. Ancak illerde fiilen valilik yapmamış olanlar, doğrudan merkez valisi olarak görevlendirilemezler.⁴⁶⁷ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’a göre valiler; gereken durumlarda Bakanlar Kurulu kararnamesi ve kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının uygun göreceği işlerde görevlendirilebilirler. Merkezde görevlendirilen valiler, bakan tarafından içişleri bakanlığı müsteşarlığı, müsteşar yardımcılığı, genel müdürlük, kurul başkanlığı, bakanlık birinci hukuk müşavirliğinde veya inceleme, araştırma, soruşturma ve eğitim işlerinde görevlendirilebilir. Ayrıca, merkezde görevli valiler başbakanlığın talebi doğrultusunda, başbakanlık ve diğer bakanlıkların, müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdürlük ve bu görevlere eşdeğer durumda olan diğer üst kademe yöneticiliklerinde unvan ve özlük hakları saklı kalmak kaydı ile görevlendirilebilmektedir.

Valiler, ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur (Madde-9/E). Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler (Madde-9/C). İl sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri olan valiler, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri almakla yükümlüdür (Madde-11/A).

Vali olarak atanmak, daha önceden hiçbir kurala bağlanmamışken, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 6. maddesinde 1.7.2006 tarih ve 5540 sayılı Kanun’un 3. maddesiyle yapılan değişiklikle “*mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda; birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır*” hükmü getirilmiş ve mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanlar için vali olarak atanmada belli bir asgari kural ortaya konulmuştur.

⁴⁶⁷ 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3152.pdf>, (12.11.2012).

1.2.2. Kaymakamlık

Kaymakamlar, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre ilçe genel idaresinin başı ve merciidir. Kaymakam, ilçede hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat (4. maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat hariç) kaymakamın emri altındadır (Madde-27). Kaymakamlık, valiliğin aksine istisnai memuriyet olmayıp bir meslek memurluğudur ve kaymakam olabilmek için üniversitelerin Siyasal Bilgiler, Hukuk, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri ile bunlara denkliği YÖK tarafından kabul edilen yurt dışındaki en az 4 yıllık fakültelerden mezun olmak gerekmektedir.⁴⁶⁸

Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin intihabı ve İçişleri Bakanının uygun görmesi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanının onayıyla tayin olunur. İlk defa kaymakam olarak atanacaklar, kaymakamlık kursunu başarı ile bitirdikten sonra ad çekme ile beşinci sınıf ilçe kaymakamlığına atanırlar. Mülki İdare Amirleri Atama Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'ne göre 5. sınıf ilçe hizmeti 3 yıldır. 5. sınıf ilçe hizmetini bitiren kaymakamlar 2 yıl süreyle görev yapmak üzere 6. sınıf ilçe kaymakamlığına, oradan da dört yıl süreyle görev yapmak üzere 4. sınıf ilçe kaymakamlığına atanır. Daha sonra sırasıyla üçüncü, ikinci ve birinci sınıf ilçe kaymakamlığına atanır. Bu sınıflarda görev süresi her bir sınıf için beş yıldır.

2002 yılına kadar kaymakamlığa mülki idare amirliği sınıfından olmayan ilçe idare şube başkanları da vekalet edebiliyordu. Ancak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 29. maddesinde 26.03.2002 tarih ve 4748 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle yapılan değişiklikle "*kaymakamlığa sadece mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanlar vekalet edebilir*" hükmü getirilmiş ve meslek dışından kimselerin kaymakam vekilliklerinde görevlendirilmesinin önü kapatılmıştır.

1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'na 1.7.2006 tarih ve 5540 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle ilave edilen ek 2. maddeyle, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında bulunan kaymakamlar ile bu sıfatı kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller teşkilatında çalışanlardan mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında; kaymakam adaylığı dahil olmak üzere, fiilen on beş yılını doldurmuş ve kazanılmış hak aylıkları

⁴⁶⁸ Gözler - Kaplan, *a.g.e.*, s. 178.

birinci derecede olma, sicil notları, mülki idare amiri değerlendirme raporları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli rapor ve değerlendirme belgeleri, takdirname, ödül, tecziye ve yabancı dil bilgisi ölçütleri dikkate alınarak yapılacak değerlendirmeye göre meslekte başarılı bulunma, Cumhuriyetin temel niteliklerine aykırı davranışta bulunmaktan dolayı affa uğramış olsa bile hüküm giymemiş veya bu nitelikteki suçlardan dolayı birinci sınıf mülki idare amirliğine ayrılmaya engel bir disiplin cezası almamış olma, aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almamış olma, mesleğin vakar ve onuruyla bağdaşmayan veya kişisel haysiyet ve itibarını zedeleyen bir suçtan hüküm giymemiş olma şartlarını taşıyanlar İçişleri Bakanlığı tarafından “birinci sınıf mülki idare amirliğine” yükseltilir.

Mülki idare amirliği sınıfından olanların vali olarak atanabilmesi için birinci sınıfa ayrılmış olması gerekmektedir. Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğine göre kaymakamlar, 6 farklı sınıftaki ilçelerde (Madde-4/B) ve ülke düzeyinde 5 farklı coğrafi bölgede (Madde-6) görev yapmakla mükelleftir. 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nun 4. maddesine göre kaymakamlığa yerli olanlar tayin edilmediğinden kaymakamlar kendi memleketlerinde görev yapamamaktadır.

1.2.3. Vali Yardımcılığı

Belirli bir süre kaymakamlık yapan meslek mensupları, valinin tespit ve tayin ettiği işlerde yardımcılığını yapmak ve valinin bulunmadığı zamanlarda vali vekilliği görevini yürütmek üzere vali yardımcılığı görevine atanırlar. Vali yardımcılığı görevine atanabilmek için 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 5. maddesine göre en az altı yıl kaymakamlık yapmış olmak ve görevin 2 yılını 5. coğrafi bölgede geçirmiş olmak gerekir. Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğine göre ise, 6. sınıf ilçe hizmetini tamamlayanlar vali yardımcılığına atanabilirler (Madde-19). İçişleri Bakanlığı’nın uygulamasında yönetmeliğin hükümlerine itibar edilmekte ve altıncı sınıf ilçe hizmetini tamamlayan kaymakamlar vali yardımcılığına atanabilmektedir. Vali yardımcılığına atama, kaymakam atamalarında olduğu gibi İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin inhası Bakanın uygun görmesi üzerine müşterek kararname ve Cumhurbaşkanının onayı ile yapılmaktadır.

Vali yardımcıları görev yaptıkları illerde vali tarafından düzenlenen görev dağılımı çerçevesinde kendisine verilen görevleri vali adına ifa ederler. Vali yardımcıları görev dağılımında bir başka vali yardımcısının görev alanına giren konularda görevli ve yetkili olamazlar. Vali tarafından il yazı işleri müdürlüğünün görevlerini yürütmekle görevlendirilmiş olan vali yardımcısı valiliğin yazı işlerinin düzenlenmesinden de sorumludur (5442/5. Madde).

Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'ne göre vali yardımcılarının görev yapmakla yükümlü olduğu iller 4 ayrı hizmet sınıfına ayrılmıştır (Madde-4). Yönetmeliğe göre meslek mensupları beşinci coğrafi bölgede (doğu) en az iki yıl vali yardımcılığı yapmakla yükümlüdür. Ancak, beşinci coğrafi bölgedeki beş yıllık hizmet süresinin tamamını kaymakam olarak ifa eden meslek mensupları, bu coğrafi bölgedeki en az iki yıl vali yardımcılığı yapma yükümlülüğünü diğer bölgelerde de ifa edebilmektedir (Madde-19). Mevzuatta mülki idare amirleri sınıfından olanlar için 6. sınıf ilçe hizmetini tamamlamalarından itibaren en az 2 yıllık bir süreyle vali yardımcılığı görevi yapma yükümlülüğü getirilmiş olmakla birlikte uygulamada meslek mensuplarının sayılarının hızla artması ve paralel olarak illerdeki vali yardımcılığı norm sayısının artırılması sebebiyle meslek mensuplarının uzun süreler vali yardımcılığı yaptığı görülmektedir. İçişleri Bakanlığının 18.7.2013 tarihli ve 28711 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2013/1 numaralı Tebliği ile 81 vilayetteki vali yardımcılığı normu 500 adet olarak tespit edilmiştir. Meslek mensupları açısından belli hizmet sürelerinden sonra görev olarak vali yardımcılığı asıl, kaymakamlık istisna haline gelmiş durumdadır.

Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğine göre vali yardımcılığı, kaymakamlık, hukuk işleri müdürlüğü ve merkez teşkilatındaki görevler atama ve yer değiştirmede eş değer görevlerdir (Madde-3/K). Yani, bu görevlerin herhangi birinde bulunanlar, o görevinden hizmet sınıfına uygun olmak kaydıyla bahse konu diğer eşdeğer görevlere atanabilir. Bir kaymakam, vali yardımcısı olarak atandıktan sonra tekrar kaymakam olarak atanabilmektedir.

1.2.4. Mülkiye Müfettişliği

Mülkiye müfettişleri, 1.8.1985 tarihli ve 85/9750 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla kararlaştırılan, 12.9.1985 tarih ve 18866 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü hükümlerine göre atanmakta ve Bakanlık Teftiş Kurulu bünyesinde istihdam edilmektedir. Bakanlık Teftiş Kurulu doğrudan İçişleri Bakanına bağlı olup, mülkiye müfettişleri bakan adına teftiş, denetleme, araştırma, inceleme ve soruşturma yaparlar. Mülkiye müfettişlerine bakan ve teftiş kurulu başkanı dışında kimse emir ve talimat veremez.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü hükümlerine göre mülkiye müfettişliğine; kaymakamlık sıfatını kazananlardan, bakanlığın merkez ve iller kuruluşlarında en az altı yıl çalışmış ve mahrumiyet ilçesi hizmetini bitirmiş olmak şartıyla, yarışma sınavının açıldığı yılın ocak ayının birinci gününde 38 yaşını doldurmamış ve sicil başarısı, tutum ve davranışları ve yabancı dil bilgisi yönünden yönetmeliğinde öngörülen esaslara göre yapılacak inceleme ve değerlendirme sonunda yeterli puanı almış ve yarışma sınavını kazanmış olanlar atanmaktadır (Madde-10).

1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’na göre mülkiye müfettişleri, teftiş kurulu başkanının inhası ve bakanın onayı üzerine müşterek kararname ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanırlar. Müfettişliğe ilk olarak atananlar 6 ay süreyle yetiştirme ve deneme dönemi geçirdikten sonra yeterli bulunanlar ve yeterlik sınavını kazananlar müfettişliğe alınırlar, yetersiz bulunanlar ise eski görevlerine iade edilir. Müfettişler gereği halinde İçişleri Bakanlığı’nın diğer memurluklarına nakil veya terfi suretiyle atanabilirler (Madde-6).

Mülkiye Teftiş Kurulu ve mülkiye müfettişleri bakan adına; bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, bakanlığın ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşlarının, mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş eder ve denetlerler. Valiliklerin, kaymakamlıkların, emniyet müdürlükleri ve jandarma komutanlıklarının, özel idarelerin, belediyelerin ve bakanlığın diğer merkez ve taşra teşkilatının iş ve işlemlerinin denetimi ve bu kuruluşlarla ilgili soruşturmalar mülkiye müfettişleri tarafından yapılır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun hükümleri yürürlüğe girmezden önce mülkiye müfettişleri yerel

yönetimlerin mali denetimlerini de yapmaktaydı. Ancak günümüzde mülkiye müfettişleri KHGB'leri dışındaki yerel yönetim birlikleri ve yerel yönetimlerde mali denetim yapamamakta, yerel yönetimlerin ve bunların kurdukları birliklerin mali denetimleri Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Mülkiye müfettişlerinin çalışma merkezleri Ankara olmakla birlikte İstanbul ve İzmir illerinde de çalışma grupları mevcuttur.

1.2.5. Bakanlık Merkez Görevi

Kaymakamlardan belli süre taşrada görev yapmış olanlar çeşitli merkez görevlerini yürütmek üzere İçişleri Bakanlığı'nın merkez teşkilatında görevlendirilebilir. Merkez teşkilatındaki görevler; ana hizmet birimleri, denetim ve danışma birimleri, yardımcı birimler ve bağlı idarelerde genel müdürlük, genel müdür yardımcılığı, daire başkanlığı, hukuk müşavirliği ve şube müdürlüğü görevleri ile özel kalem müdürlüğü, bakan danışmanlığı, bakanlık genel sekreterliği ve bakanlık müşavirliği kadrolarındaki görevlerdir.

Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nin 21. maddesine göre; *“Bakanlıkça duyulacak ihtiyaca binaen altıncı sınıf ilçe hizmetini yapmış meslek mensuplarından en az sekiz yıl fiilen kaymakamlık veya vali yardımcılığı yapmış olanlar merkez teşkilatındaki görevlere atanabilirler. Merkez teşkilatındaki görevlere atamalarda üstün başarılı veya başarılı olarak değerlendirilenler tercih edilir. Merkezdeki bir görevde hizmet süresini bitiren meslek mensupları bulunduğu grup hizmetindeki diğer eşdeğer görevlere atanabilirler.”* Bakanlıkta herhangi bir merkez görevine atananların o kadrodaki görev süresi en fazla 5 yıldır. Bu sürenin sonunda bir üst göreve atanamayan merkez personeli tekrar taşra görevi ya da eş değer başka bir göreve atanır. Uygulamada 5 yılın sonuna kadar bir üst göreve atanmayan şube müdürü, daire başkanı ve genel müdür yardımcılarının hukuk müşavirliğinde görevlendirilmesiyle sık sık karşılaşılmaktadır.

Bakanlık merkez teşkilatına ilk defa atanacak olanlar ile genel müdür yardımcılığına, genel müdürlüğe ve hukuk müşavirliğine atananlar müsterek kararname ve Cumhurbaşkanının onayı ile, şube müdürlüğünden daire başkanlığına terfian ya da şube müdürlüğü ve daire başkanlığı görevlerinden aynı unvanla birimler arasında

yapılan atamalar müdürler encümeninin intihabı ve içişleri bakanının onayıyla yapılmaktadır.

1.2.6. Hukuk İşleri Müdürlüğü

Mülki idare amirliği meslek mensupları arasından zorunlu durumlarda ya da hizmet gereklerine göre hukuk işleri müdürleri atanmaktadır. Her ilde bir adet hukuk işleri müdürlüğü kadrosu mevcut olup, aynı ile birden fazla hukuk işleri müdürü atanmamaktadır.

Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nin 20. maddesine göre hukuk işleri müdürlüğüne atanmada istek, sağlık nedenleri veya hizmet gerekleri dikkate alınmakta, ayrıca hukuk işleri müdürlüğüne atanmak için altıncı sınıf ilçe hizmetini tamamlamış olma şartı aranmamaktadır.

Mülki idare amirliği meslek mensuplarının istek ve sağlık nedenleri dışında hukuk işleri müdürlüğüne atanabilmesi için; son iki yıla ait sicil ve değerlendirme raporlarından kaymakamlıkta veya vali yardımcılığında başarılı olmadıklarının anlaşılması veya il valisinin veya mülkiye müfettişinin bu yönde gerekçeli teklifinin bulunması şarttır (Yön. Md.-20). Hukuk işleri müdürlüğü mülki idare amirliği mesleğinin en dip noktası olarak görülmekte bu görevlere atanmalar meslek mensuplarınca tecziye ve tenzili rütbe şeklinde algılanmaktadır. Zaman zaman konjonktürel sebeplerle hukuk işleri müdürlüğüne çok sayıda meslek mensubu atanmış olsa da, normal zamanlarda istek ve sağlık sebepleri dışında bu görevlere zorunlu haller dışında atama yapılmamaktadır.

Hukuk işleri müdürlüğüne atamalarda, bazı özel hallerde İçişleri Bakanlığı tarafından kadro boşaltmak maksadıyla da başvurulmaktadır. Özellikle doktora eğitimi vs. gibi uzun süreli olarak yurt dışı görevlendirmelerinde, ilgili kişinin vali yardımcılığı ve kaymakamlık kadrolarını işgal etmemesi ve hizmetlerde bir aksama yaşanmaması maksadıyla yurt dışına gönderilecek mülki idare amirleri hukuk işleri müdürlüğü kadrolarına atanmakta ve yurt dışı görevleri devam ettiği sürece bu kadrolarda kalmaktadır. 2012 yılı yaz kararnamesiyle Karabük, Malatya, Yozgat, Karaman, Erzurum, Diyarbakır, Batman, Kahramanmaraş, Iğdır, Aksaray, Bayburt, Kilis, Kocaeli, Burdur, Balıkesir, Yalova, Bilecik, Çanakkale, Muğla ve Erzincan illerinin hukuk işleri

müdürlüğüne yapılan atamamalar; 3 yıl süreyle doktora eğitimi için yurt dışına gönderilecek olan 20 mülki idare amirini kapsamakta olup, çoğunlukla aynı ilin vali yardımcılıklarından ya da kaymakamlıklardan kadro boşaltmak maksadıyla gerçekleştirilmiştir.⁴⁶⁹

Hukuk işleri müdürleri vali veya mülkiye müfettişlerinin teklifleri ve Bakanlığın kabulü üzerine tekrar kaymakamlık veya vali yardımcılığına atanabilirler. İstek ve sağlık nedeniyle hukuk işleri müdürlüğüne atananların kaymakamlık veya vali yardımcılığına atanmaları için vali veya mülkiye müfettişinin teklifine gerek yoktur (Yön. Md.-20). Hukuk işleri müdürlerinin atanmaları Bakanlık Müdürler Encümeninin inhası Bakanın uydun görmesi üzerine müşterek kararname ve Cumhurbaşkanının onayıyla olmaktadır.

1.2.7. Kaymakam Adaylığı

Mülki idare amirliği mesleğine giriş noktası kaymakam adaylığıdır. Meslek mensuplarının mesleğe kabul ve ilk atamaları, kaymakam aday (maiyet memuru) sıfatıyla yapılmaktadır.

1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'na göre, kaymakam aday olarak atanabilmek için, üniversitelerin Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri ile bunlara denkliği Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) tarafından kabul edilen yurtdışındaki en az dört yıl süreli fakültelerden mezun olmak (Madde-2/B) ve kaymakam adaylığı yazılı ve mülakat sınavlarında başarılı olmak (Madde-2/A) gerekmektedir.

Kaymakam adaylığı sınavına katılabilmek için yazılı sınavın yapıldığı tarih itibariyle 35 yaşını doldurmamış olmak gerekmektedir (Madde 2/C). Ayrıca daha önce mülakatta 3 defa başarısız olanlar yazılı sınavına katılamamaktadır (Madde-2/B).

Yazılı ve mülakat sınavında başarılı olanlardan gerekli sağlık şartlarını taşıdıkları ve memleketin her ikliminde iş görebileceklerini tam teşekküllü devlet hastanelerinden aldıkları kurul raporuyla belgeleyenler, kaymakam aday (maiyet memuru) olarak illere atanmaktadır (Madde 2/C).

⁴⁶⁹ Bknz. 7.8.2012 tarihli ve 28377 sayılı Resmi Gazete: “İçişleri Bakanlığına ait 2012/473 K sayılı atama kararı”.

İllere atanan kaymakam adalarının yetiştirilmesi, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan, 6.7.2011 tarih ve 27986 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kaymakam Adayları Yönetmeliği’nin hükümlerine göre yapılmaktadır.

Yönetmeliğe göre, illere atanan kaymakam adayları İçişleri Bakanlığı’na tespit edilecek esaslar dahilinde ve sırayla illerin çeşitli idare şubelerinde 2 ay süreyle il merkez stajı, iki farklı ilçede ve her biri 1,5 ay olmak üzere toplam 3 ay süreyle kaymakam refikliği stajı, 2 ay süreyle mülkiye müfettişleri refakatinde staj, 4 ay süreyle Bakanlık Merkez stajı (dil kursu), 12 ay süreyle yurtdışı stajı, 9 ay süreyle kaymakam vekilliği stajı, 4 ay süreyle bakanlık merkezinde kaymakamlık kursu olmak üzere toplam 36 ay (3 yıl) süreyle eğitime tabi tutulmaktadır (Madde-7).

Kaymakam adayları, il merkez stajının ikinci haftasında Eğitim Dairesi Başkanlığı ve Personel Genel Müdürlüğü’nce hazırlanacak bir program dahilinde Ankara’da yurtiçi uyum eğitimine tabi tutulurlar. Her aday için atandıkları ilde göreve başladıkları tarihten itibaren staj rapor dosyası açılır. Bu dosyada adayın kaymakamlık kursuna katılışına kadar geçecek sürede, sadece değerlendirilmesine ve başarı derecesi hakkında hüküm verilmesine yardımcı olacak bilgi, rapor ve yazılar bulunur (Madde-8). Adaylar görevde en az bir yılı doldurdıklarında adayı bulundukları ilin valisi tarafından değerlendirilirler ve bu rapor bakanlığa gönderilir. Disiplin cezası almamış ve başarılı görülmüş adayların memuriyet asaleti İçişleri Bakanlığı’na tasdik edilir (Madde-16).

Kaymakam adayları, kaymakam olarak atanmalarından önce son olarak dört ay süreli kaymakamlık kursuna katılmak ve başarı ile tamamlamak zorundadır. Kaymakamlık kurslarından her biri bir dönem numarası almak üzere bakanlık tarafından düzenlenip yürütülür (Madde-21). Adaylar, kaymakamlık kursunun sonunda Bakanlık strateji geliştirme başkanı ile eğitim dairesi başkanının da katılacağı Bakanlık Müdürler Encümeni tarafından sözlü sınava tabi tutulurlar (Madde-28/1). Sınavda en az yeterli düzeyde not alan adaylar, kurada çektikleri ilçelere kaymakam olarak atanırlar (Madde-29). Sınavda yetersiz not alanlar ise, 30 gün içerisinde yeni bir sınava tabi tutulurlar. Bu sınavda da yetersiz not alanlar bakanlığın merkez veya taşra teşkilatında genel idare hizmetleri sınıfında bir göreve atanırlar (Madde-28/5).

1.3. Mülki İdare Amirliği Mesleği İle İlgili Olarak 2000’li Yıllarda Yapılan Yasal Düzenlemeler

Mülki idare amirliği mesleğini doğrudan ilgilendiren temel mevzuatta, 2000’li yıllarda, geniş çaplı olmamak kaydıyla bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Dönem içerisinde mesleğin temel mevzuatları olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Kuruluş, Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun da dahil olmak üzere çeşitli kanunlarda mesleğe doğrudan etki eden, meslekle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin başlıcaları; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda 2002 yılında yapılan kaymakamlıklara vekalet etmeyle ilgili düzenleme, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nda değişiklikler getiren 2006 tarihli “birinci sınıf mülki idare amirliği” uygulaması ile 2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nda getirilen mülki idare amirlerinin mahalli idare birliklerindeki başkanlığını düzenleyen hükümlerdir.

1.3.1. Vekaletle İlgili Düzenleme

2002 yılına, kadar boş olan kaymakamlık kadrolarına ya da kaymakamın izin, rapor vs. gibi sebeplerle görevde bulunmaması durumunda kimlerin kaymakam vekili olarak görev yapacağına dair her hangi bir düzenleme bulunmamaktaydı. Sadece 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu’nun 9. maddesinde jandarma subaylarının kaymakamlığa vekalet edebileceğine dair bir hüküm mevcuttu. Ancak bu hüküm de uygulamada birçok sorunu beraberinde getirmekteydi. Zira konjonktürel durumun bir sonucu olarak, asayiş problemi olsun olmasın her ilçede kaymakamın görevde bulunmadığı zamanlarda ilçe jandarma komutanı olan subaylara kaymakam vekilliği görevinin verilmesi neredeyse kural haline gelmiş ve jandarma teşkilatı da bu durumu bir hak olarak görmeye başlamıştı. Hatta, subay olan ilçe jandarma komutanlarına kaymakam vekilliği bırakılmadığı ya da vekalet görevi verilmediği zamanlarda jandarma teşkilatı o ilçedeki jandarma komutanını il emrine geri çağırarak suretiyle tepkisini ortaya koymaktaydı.

Bu durum zamanla, kaymakam bulunmayan her ilçede kaymakam vekilliklerinin subay olan ilçe jandarma komutanları tarafından yürütülmesi sonucunu doğurmuştur. Ancak, sivil bir görev olan kaymakamlık görevinin vekaleten de olsa jandarma komutanı olan üniformalı subaylar tarafından yürütülmesi durumu, Avrupa Birliği'ne tam üyelik için başvuru yapmış bir ülke için çok da tasvip edilmeyen bir görüntü ortaya çıkarmaktaydı.

Ortaya çıkan bu olumsuz görüntüyü kaldırmak üzere TBMM tarafından 28.03.2002'de kabul edilip, 09.04.2002 tarih ve 24721 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren ve kamuoyunda AB'ye uyum düzenlemeleri olarak da bilinen 4748 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'un 1. maddesiyle 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 29. maddesine "*kaymakamlığa sadece mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfından olanlar vekalet edebilir*" hükmünü içeren bir fıkra eklenmiştir. Bu fıkra hükmünün yürürlüğe girmesiyle birlikte kaymakamlıklara boş oldukları durumlarda kimlerin vekaleten bakacağı hususu yasal bir düzenlemeye tabi tutulmuş ve kimlerin kaymakam vekili olacağı hususu açıklığa kavuşturulmuştur. Artık kaymakamlıklara ilçe jandarma komutanı ya da ilçedeki her hangi bir daire müdürü değil ancak bir başka mülki idare amiri vekalet edebilecektir.

Bu düzenlemenin uygulamaya yansımaları ağırlıklı olarak, kaymakamlıklara komşu ilçe kaymakamlarının ya da yakınlık durumuna göre vali yardımcılarının asli görevleri uhdesinde kalmak kaydıyla vekalet etmesi şeklinde olmuştur.

Kanunda yapılan bu değişiklik, mülki idare amirlerinin iş yükünü artıran bir etki doğurmakla birlikte, meslek mensupları tarafından yerinde bir düzenleme olarak değerlendirilmiş ve memnuniyetle karşılanmıştır.

1.3.2. Mahalli İdare Birlik Başkanlığı İle İlgili Düzenleme

TBMM tarafından 26.05.2005 tarihinde kabul edilip, 11.6.2005 tarih ve 25842 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile mahalli idare birliklerinin hukuki statüsü, kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir.

5355 sayılı Kanun'un 8. maddesinde birlik meclisinin oluşumu ve yapısı düzenlenmiş ve birlik meclisinin birliğin karar organı olduğu, birlik üyesi mahalli

idarelerin meclislerinin kendi üyeleri veya belediye meclis üyeliğine seçilmeyi haiz kişiler arasından, birlik tüzüğünde belirlenen sayıda ve gizli oyla seçecekleri üyelerden oluşacağı, ancak dışarıdan seçileceklerin sayısının mahalli idare meclisinden seçileceklerin üçte birini geçemeyeceği, asıl üye sayısının yarısı kadar yedek üye seçileceği, birliğin üyesi olan il özel idaresi için valinin, belediye için belediye başkanının ve köy için muhtarın, birlik meclisinin doğal üyesi olduğu, birlik meclisinde bunların dışında doğal üye bulunamayacağı, meclis üye tam sayısına doğal üyelerin de dahil olduğu ve vali ve belediye başkanının birlik meclisinde kendisini temsil etmek üzere meclis üyelerinden birine yetki verebileceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli idare birliklerinin meclis yapısı ve oluşumunu düzenleyen bu maddenin *“Birliğin üyesi olan il özel idaresi için valinin, belediye için belediye başkanının ve köy için muhtarın, birlik meclisinin doğal üyesi olduğu, Birlik meclisinde bunların dışında doğal üye bulunamayacağı... Vali ve belediye başkanının birlik meclisinde kendisini temsil etmek üzere meclis üyelerinden birine yetki verebileceği”*ne dair hükümler kaymakamlar ve vali yardımcılar için Köylere Hizmet Götürme Birlikleri dışındaki diğer mahalli idare birliklerinin başkanlık yolunu kapatmıştır. Kanun metni o kadar ince yazılmıştır ki, maddelerin hiç birinde kaymakamlar ve vali yardımcılarının mahalli idare birliklerinin başkanı olamayacağına dair her hangi bir açık hüküm bulunmamasına rağmen, 5355 sayılı Kanun yürürlüğe girmezden önce onlarca (turizm, altyapı vb.) birliğin başkanı olan kaymakam ve vali yardımcılar bir anda kendilerini bu birliklerin başkanlıklarından uzaklaşmış olarak bulmuşlar ve onlardan boşalan bu görevlere belediye başkanları ya da il genel meclisi üyeleri seçilmişlerdir.

5355 sayılı Kanun’un 18. maddesinde Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) düzenlenmiş ve birlik başkanının merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde ise kaymakam olacağı hüküm altına alınmıştır. Bu durumun kaymakamlar ve vali yardımcılar için bir kazanç olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Zira, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, Köy Birliği, Köyler Birliği vb. adlarla 1970’lerde kurulduğundan bu yana kaymakamlar kendi ilçelerinde vali yardımcılar ise valinin görevlendirmesiyle merkez ilçede birlik başkanlığı görevini zaten yürütmekteydi.

1.3.3. Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Uygulaması

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nda 1.7.2006 tarih ve 5540 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle mülki idare amirleri için “birinci sınıf mülki idare amirliği” uygulaması getirilmiştir.

1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'na 5540 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un⁴⁷⁰ 1. maddesiyle eklenen Ek Madde 2, Ek Madde 3, Ek Madde 4 ve Ek Madde 5, 2. maddesiyle eklenen Geçici Madde 1 ve Geçici Madde 2'yle “birinci sınıf mülki idare amirliği” hususunda düzenlemeler yapılmıştır.

1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanun'a eklenen ek madde 2'de, mülki idare amirlerinin birinci sınıfa ayrılma şartları düzenlenmiştir. Madde hükmüne göre; mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında bulunan kaymakamlar ile bu sıfatı kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller teşkilatında çalışanlardan; mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında kaymakam adaylığı dahil olmak üzere, fiilen on beş yılını doldurmuş ve kazanılmış hak aylıkları birinci derecede olan, sicil notları, mülki idare amiri değerlendirme raporları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli rapor ve değerlendirme belgeleri, takdirname, ödül, tecziye ve yabancı dil bilgisi ölçütleri dikkate alınarak yapılacak değerlendirmeye göre meslekte başarılı bulunan, Anayasa ile tanımlanmış olan Cumhuriyetin temel niteliklerine aykırı davranışta bulunmaktan dolayı affa uğramış olsa bile hüküm giymemiş veya bu nitelikteki suçlardan dolayı birinci sınıf mülki idare amirliğine ayrılmaya engel bir disiplin cezası almamış olan, mesleğin vakar ve onuruyla bağdaşmayan veya kişisel haysiyet ve itibarını zedeleyen bir suçtan hüküm giymemiş olan, aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almamış olanların birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilmesine karar verilecektir.

Ek madde 3'te, birinci sınıfa yükselmede değerlendirme yöntemi düzenlenmiştir. Madde hükmüne göre; birinci sınıf mülki idare amirlerinin tespiti amacıyla yapılacak inceleme ve değerlendirmelerde başarılı olabilmek için yüz tam puan üzerinden en az yetmiş beş puan almak gerekmekte olup, birinci sınıf mülki idare amirliği statüsüne yükselmeye layık görülenlerin isimleri liste halinde Resmi Gazete'de yayımlanacaktır.

⁴⁷⁰ 5540 sayılı Kanun, TBMM tarafından 01.07.2006 tarihinde kabul edilmiş, 05.07.2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Birinci sınıf mülki idare amirliği statüsüne yükseltilmeyenler karar tarihinden itibaren iki yılda bir tekrar birinci sınıf incelemesine tabi tutulacaktır.

Ek madde 4'te bazı görevlere atanma hususu düzenlenmiş ve İçişleri Bakanlığı müsteşar yardımcıları, genel müdürler, kurul başkanları ve birinci hukuk müşavirinin, birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş mülki idare amirleri arasından atanacağı hükme bağlanmıştır.

Ek madde 5'te ek ödeme hususları düzenlenmiş, birinci sınıfa ayrılan mülki idare amirlerinin özlük haklarında birtakım iyileştirmeler yapılmış ve ek gösterge 4800'den 5800'e çıkarılmıştır. 5540 sayılı Kanun'la getirilen birinci sınıf mülki idare amirliği uygulamasının en somut sonuçlarından biri olan ek gösterge artışı her ne kadar mülki idare amirlerinin uzun zamandır hararetle beklediği 6400'e çıkmamış olsa bile 5800 de olumlu bir adım olarak değerlendirilmiştir.

5540 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'na eklenen geçici 1. maddeyle Kanun'un yayımı tarihinde valilik, müsteşar yardımcılığı, genel müdürlük, kurul başkanlığı ve birinci hukuk müşavirliği görevlerinde bulunanların birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilmiş sayılacağı, Kanunun yayımı tarihinde mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında on beş hizmet yılını doldurmuş ve kazanılmış hak aylıkları birinci derecede olanların, birinci sınıfa yükseltilmelerine ilişkin işlemlerin bir yıl içinde tamamlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Geçici 2. maddeyle de, değerlendirmeye ve encümen çalışmasına dair usul ve esaslar ile değerlendirme ölçütlerinin başarı puanındaki ağırlıklarının tespiti ve itiraza ilişkin hususlar için İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulacak yönetmeliğin altı ay içinde hazırlanarak yürürlüğe konulacağı hükme bağlanmıştır.

5540 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle, 10.6.1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine birinci fıkrasından sonra gelmek üzere "*Mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda; birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır*" fıkrası eklenmiştir. Bu fıkra hükmüyle mülki idare amirlerinden vali olarak atanacaklar için en azından belli bir standart ve sınırlama getirilmiş ve kısmi de olsa meslek mensuplarının vali olarak atanması hizmet süresi, olumlu sicil ve sonucunda birinci

sınıfa ayılma gibi asgari şartlara bağlanmıştır. Bu da meslek mensuplarınca olumlu bir adım olarak değerlendirilmiştir.

2. YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARININ SİSTEM VE MESLEK ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

2.1. Mülki Sistem Üzerindeki Etkileri

2000’li yıllarda kamuda yeniden yapılanma çalışmalarının mülki sistem üzerindeki etkileri genel hatlarıyla değerlendirildiğinde; bu çalışmaların mülki sistem üzerinde olumsuz etkiler doğurduğu, vilayet sisteminin zayıfladığı görülmektedir. Vilayet sistemindeki zayıflama sonucunu doğuran etkenleri ise; il mülki sınırları düzeyinde büyükşehir belediyesi uygulaması, bölgesel birtakım yeni yapıların ortaya çıkması, güçlü genel sekreterlik yapılarının ihdas edilmesi ve il ilçe idare kurullarının işlevsizleştirilmesi gibi ana başlıklar altında toplamak mümkündür.

2.1.1. Vilayet Sisteminin Zayıflaması

Vilayet sistemi, Osmanlı Devletinin son döneminde özellikle Tanzimat’la başlayan ve hayatın her safhasına yayılan yenilenme ve yeniden yapılanma çalışmalarının idari alandaki yansımalarının sonucu olarak 1864’ten itibaren eyalet sisteminin yerini almış ve imparatorluğun yıkılmasından sonra kurulan genç Türkiye Cumhuriyeti devletinin taşra idaresine aktarılarak devam ettirilmiştir.

Üniter yapıda bir devlet olan Türkiye Cumhuriyeti’nin kurucuları, geçmişte yaşanılan acı tecrübelerden çıkarılan derslerin bir sonucu olarak merkezi otoriteyi ülkenin her sathında hakim kılacak bir idari yapıyı hayata geçirmek arzusuyla mülki sistemi benimsemiş ve sistemin uygulayıcıları olan mülki idare amirlerini de gereken yetkilerle donatmıştır.

Devletin kurucuları tarafından mülki sisteme, merkezin gücüne taşrada vücut ve şekil verme rolünün yanında mülki idare amirleri vasıtasıyla ülkenin ve toplumun modernleşmesini sağlama gibi bir misyon da yüklenmiştir. Ancak bu durum, zamanla

mülki idare amirleri ile toplumun değer yargıları anlamında çelişmesi hatta zaman zaman da çatışması sonucunu doğurmuş ve yıllarca mülki sistemin taşradaki uygulayıcıları olan vali ve kaymakamların “ceberrut” devletin “asık suratlı” temsilcileri şeklinde tasvir edilmelerine neden olmuştur.

Çok partili hayata geçişle birlikte toplum ve içinden çıkardığı siyasetçilerin öncelikli hedeflerinden biri mülki idare amirlerinin yetkilerinin sınırlandırılması olmuş ve bu uğurda mülki sistemin temellerini çatırdatacak adımlar atılmaktan çekinilmemiştir.

İçinde bulunulan sosyal ve siyasal koşullar itibariyle 2000’li yıllar Türkiye’si 1950’li yıllar Türkiye’sini bir hayli andıran bir yapı arz etmiş ve 2000’li yılların hemen öncesinde yaşanan birçok sıkıntının faturası mülki sistem ve uygulayıcıları olan mülki idare amirlerine kesilmiştir. Bunun da bir sonucu olarak, 2002 yılından itibaren işbaşına gelen Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri döneminde yeniden yapılanma ya da yönetimde reform adı altında ortaya konan yasal düzenlemeler, mülki sistemi ve mülki idare amirlerini derinden sarsmıştır.

2.1.1.1. İl Sınırları Düzeyinde Büyükşehir Belediyesi Uygulaması

İl sınırları düzeyinde büyükşehir uygulaması, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’yla ilk olarak Kocaeli ve İstanbul illerinde uygulamaya konulmuş, 2012 yılında kabul edilen ve birçok maddesinin yürürlük tarihi 30 Mart 2014 olan 6360 sayılı Kanun’la birlikte yeni kurulanlar dahil olmak üzere diğer 28 ilde de hayata geçirilmiştir.

İl mülki sınırları düzeyinde büyükşehir belediyesine geçiş, İstanbul ve Kocaeli illerinin aksine oldukça tartışmalı olmuş ve muhalefet temsilcileri tarafından bunun il sistemini temellerinden sarsacak bir düzenleme olduğu ileri sürülmüştür. İl düzeyinde büyükşehir belediyesi uygulamasıyla, ulaştırma ile ilgili hususlar başta olmak üzere merkez ve merkez adına taşra temsilcilerinin uhdesinde olan birçok yetki büyükşehir belediyesi kontrolüne girerken, il sınırları düzeyinde yetkili ve etkili bir yerel idarenin ortaya çıkması merkezi idarenin gücü ve otoritesini sarsıcı etkiler göstermiştir.

Özellikle sağlık, gıda ve tarım gibi birçok alanda bakanlık taşra teşkilatlarının bünyesinde yürütülen hizmetler büyükşehir belediyelerinin yetkisine verilmiş ve

merkezi otoritenin taşra üzerindeki yetki ve etkileri sınırlanmıştır. Bu yasayla birlikte merkezi idarenin taşra yöneticileri olan vali, kaymakam, il ve ilçe müdürlerinin alan üzerindeki yetkilerinde daralmalar olmuş, vali ve kaymakamların yetki alanında büyükşehir ve ilçe belediye başkanları il ve ilçe müdürlerinin yerlerine ise daire başkanları ve şube müdürleri ikame edilmiştir.

2005 yılında 5286 sayılı Kanun’la, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kaldırılmasından sonra İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerine verilen yetki ve görevler de, il mülki sınırları düzeyinde büyükşehir belediyesi uygulamasıyla büyükşehir belediyelerine geçmiş ve büyükşehir belediyeleri, ilin alan yönetiminde yeni güç ve yetki merkezi olarak valiliklerin önüne geçmiştir.

2.1.1.2. Bölgeselleşme Çalışmaları

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda hizmetin gereklerine göre birden çok ilin sınırlarını içine alan belli bir amaca özgülenmiş kamu hizmetlerini yürütmek üzere kamu tüzel kişiliklerinin kurulabileceği düzenlenmiş olsa da, yıllar itibariyle il sistemini yani mülki sistemi en çok yıpratan ve yaralayan uygulamaların başında bölge kuruluşları gösterilmiştir.

2000’li yıllarda uygulamaya konulan yasal düzenlemelere bakıldığında çok yoğun bir bölgeselleşme çalışmasının olmadığı, hatta teşkilatlanmasında bölge müdürlüklerini de bünyesinde bulunduran Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kaldırılmış ve bölgelerin yetkilerinin il özel idarelerine aktarılmış olduğu görülmektedir. Ancak, aynı dönemde bölgesel bir kuruluş olan Kalkınma Ajansları hayata geçirilmiş ve 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’la Türkiye’de 26 bölgesel kalkınma ajansı oluşturulmuştur. Üstelik bu kuruluşların yönetim ve karar organlarında (yönetim kurulları ve kalkınma kurulları) il genel meclisi başkanları ile ticaret ve sanayi odası başkanları ile diğer yerel temsilcilere ağırlıklı olarak yer verilmiş olması mülki sistemi erozyona uğratan etkiler doğurmuştur.

2.1.1.3. Güçlü Genel Sekreterlik Yapılarının İhdası

2000’li yıllardaki kamuda yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde yeni kurulan yapılarda, geleneksel il ve ilçe müdürlüğü yapılarının yerine, genel sekreterlik modeli uygulanmış ve genel sekreterlere kanundan kaynaklanan yetki ve sorumluluklar verilmek suretiyle güçlü genel sekreterlik yapıları ihdas edilmiştir.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün lağvından sonra 5302 sayılı Kanun’la şekillenen yeni yapıdaki il özel idarelerinin, 5449 sayılı Kanun’la kurulan kalkınma ajanslarının ve 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’yle kurulan kamu hastaneleri birliklerinin genel sekreterlik yapısıyla örgütlenmeleri, dönem içinde hayata geçirilen güçlü genel sekreterlik modellerini oluşturmaktadır.

2.1.1.3.1. İl Özel İdaresi Genel Sekterliği

2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun il özel idaresinin teşkilat yapısının düzenlendiği 35. maddesinde, “genel sekreterlik” il özel idaresi teşkilatını oluşturan birimlerden biri olarak sayılmış ve genel sekreterin; il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenlemek ve yürütmekle görevli olduğu, bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri vereceği ve bunların uygulanmasını gözetip sağlayacağı hüküm altına alınmıştır.

Genel sekreter her ne kadar özel idare hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı sorumlu olsa ve İçişleri Bakanlığı’nca atanması valinin teklifi ile yapılsa da, özel idarelerin çok başlı yapısından kaynaklanan etkilerin de bir sonucu olarak uygulamada valilerin birçoğu özel idare işlerinin yürütülmesini genel sekreterlere bırakmış durumdadır. Kanun’un 36. maddesinde büyükşehir belediyesi bulunan illerde genel sekreterlik kadrolarına atananların genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık genel müdürleri, diğer illerde ise genel sekreterlerin genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık bağımsız daire başkanları statüsünde olacağının öngörülmesiyle özel idare genel sekreterlerine atfedilen güç açıkça ortaya konulmuştur.

Büyükşehir belediyesi kurulan illerde 6360 sayılı Kanun'la 30 Mart 2014 itibarıyla özel idarelerin kaldırılması sonucunda, bu tarihten itibaren genel müdür statüsünde özel idare genel sekreteri kalmamıştır. Buna rağmen büyükşehir belediyesi kurulmamış olan illerde 30 Mart 2014'ten itibaren il özel idaresi genel sekreterleri il encümeni üyesi unvanını kazanmış ve özel idarelerin yürütme organının da bir üyesi olarak güçlü konumunu muhafaza etmiştir.

2.1.1.3.2. Kalkınma Ajansı Genel Sekreterliği

TBMM tarafından 25.01.2006 tarihinde kabul edilen, 08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un genel sekreterliği düzenleyen 12. maddesinde, genel sekreterliğin ajansın icra organı olduğu, genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amirinin genel sekreter olduğu ve genel sekreterlerin yönetim kuruluna karşı sorumlu olduğu belirtilmiş ve 14. maddesinde de genel sekreterlerin yetkileri düzenlenmiştir.

Genel sekreterlik; 5449 sayılı Kanun'un 7. maddesinde ajansın teşkilat yapısını oluşturan 4 unsurdan biri olarak sayılmış, 14. maddesinde ise genel sekreter ajansın harcama yetkilisi olma ve personel atamasını yönetim kuruluna teklif etme de dahil toplam 14 ayrı yetki ve görevle donatılarak ülke genelinde kurulan 26 ayrı kalkınma ajansında fiili gücü ellerinde toplamışlar, dönemin karakteristiği olan güçlü genel sekreter tipine en uygun örnek olmuşlardır.

5449 sayılı Kanun'un 14. maddesine göre genel sekreterin görevleri şu şekildedir:

- a) Yönetim kurulu kararlarını uygulamak.*
- b) Yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlamak ve yönetim kuruluna sunmak.*
- c) Ajans gelirlerini toplamak, 4 üncü maddeye göre belirlenecek usul ve esaslar ile bütçe ve yönetim kurulu kararlarına uygun olarak harcamaları yapmak.*
- d) Yönetim kurulu tarafından tespit edilecek sınırlar içerisinde, taşıt dışındaki taşınır malların alımına, satımına, kiralanmasına ve hizmet alımına karar vermek.*
- e) Bölgedeki kişi, kurum ve kuruluşların proje üretme ve uygulama kapasitesini geliştirici faaliyetlerde bulunmak.*
- f) Özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirerek malî destek sağlamak üzere yönetim kuruluna öneri götürmek.*

- g) Desteklenen proje ve faaliyetleri izlemek, değerlendirmek, denetlemek ve raporlamak.
- h) Bölgesel kalkınmayla ilgili yurt içindeki ve dışındaki ajans ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ve ortak projeler geliştirmek.
- i) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- j) Personelin performans ölçütlerini belirlemek ve performansını değerlendirmek.
- k) Personelin işe alınması ve işine son verilmesini yönetim kuruluna teklif etmek.
- l) Ajans genel sekreterliğini temsilen, bölgesel gelişme ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantılara katılmak ve yurt dışı temaslarda bulunmak.
- m) Ajansın sekretarya işlerini ve görev alanına giren diğer hizmetleri yürütmek.
- n) Yönetim kurulunun devrettiği yetkileri kullanmak.”

5449 sayılı Kanun’un 13. maddesinde ise kalkınma ajansına genel sekreter olarak atanacaklarda aranacak niteliklere yer verilmiş ve eğitim, hizmet süresi ve dil seviyesi itibarıyla belli kriterler düzenlenerek nitelikli kişilerin genel sekreter olarak atanması sağlanmak istenmiştir. Ajans genel sekreterleri, ajans yönetim kurulu tarafından belirlenmekte ve Kalkınma Bakanlığı’nın onayıyla atanmakta olup, genel sekreterler oy hakkı olmamak kaydı ile yönetim kurulu toplantılarına katılmaktadır.

2.1.1.3.3. Kamu Hastaneleri Birliği Genel Sekreterliği

TBMM tarafından 06.04.2011 tarihinde kabul edilen ve 27923 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı Kanun’un verdiği yetkiye dayalı olarak Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek amacıyla Bakanlar Kurulunca 11.10.2011 tarihinde kabul edilen ve 02.11.2011 tarih ve 28103 mükerrer no.lu Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 663 Sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 29. maddesiyle bakanlık politika ve hedeflerine uygun olarak, ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerini vermek üzere Sağlık Bakanlığı’na bağlı Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu kurulmuş olup, KHK’nin 30. maddesiyle de Kurum’a bağlı ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarının, il düzeyinde kamu hastaneleri birlikleri kurularak işletileceği hüküm altına alınmıştır.

663 sayılı KHK’nin 30. maddesine göre kamu hastaneleri birliklerinin teşkilat yapısı genel sekreterliklerden ve hastane yöneticiliklerinden oluşacak olup, genel sekreterlik birliğin en üst karar ve yürütme organıdır. Arıca kamu hastaneleri birlikleri genel sekreterliklerinin bünyesinde tıbbi hizmetler, idari hizmetler ve mali hizmetler

başkanlıkları kurulmuştur. Yeni yapıda birliğe bağlı hastaneler hastane yöneticileri sorumluluğunda idare edilirken, hastanelerde Kurum'ca tespit edilen norm ve standardı aşmamak kaydıyla başhekim yardımcılıkları ve müdür yardımcılıkları oluşturma yetkisi genel sekreterlere verilmiştir.

Kamu hastaneleri birliği genel sekreteri olarak atabilmek için, en az dört yıllık eğitim veren yükseköğretim kurumlarından mezun olmak ve kamu veya özel sektörde 8 yıl çalışmak şartı getirilmiş olup, atama Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu tarafından yapılmaktadır (Madde-32/2).

663 sayılı KHK'nin 31. maddesinde kamu hastaneleri birliği genel sekreterinin görevleri şu şekilde düzenlenmiştir:

- “a) Birliği belirlenen hedef, politika ve stratejilere, ilgili düzenlemelere ve performans programına göre yönetmek.*
- b) Birliğin faaliyet ve işlemlerini denetlemek, yönetim sistemlerini değerlendirmek, işleyiş ve yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetmek, yönetimin, kalitenin ve verimliliğin geliştirilmesini sağlamak.*
- c) Birlik bünyesindeki sağlık kurumlarında etkili ve verimli hizmet sunumunu sağlamak, bu amaçla kaynak ve personel ihtiyaçlarını tespit etmek, istihdam planlaması yapmak ve personel hareketlerini gerçekleştirmek.*
- d) Hastaneler arası koordinasyon ve diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliğini sağlamak.*
- e) Bütçe ve yatırım tekliflerini hazırlayarak Kuruma sunmak.*
- f) Birlik ile ilgili istatistiki bilgilerin takibini sağlamak, birliğin mali tablolarını birleştirmek ve alınabilecek önlemler hakkında Kuruma önerilerde bulunmak.*
- g) Hasta hakları, hasta ve çalışan memnuniyeti ve hastaların sosyal ihtiyaçlarına yönelik hizmetlerin geliştirilmesini, tıp ve kamu görevlileri etik ilkelerinin uygulanmasını sağlamak.*
- ğ) İlgili mevzuat çerçevesinde birlik gelirlerinin tahakkuk ettirilmesini, gelir ve alacakların takip ve tahsili ile harcama işlemleri ve muhasebe hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak.*
- ğ) Birlik ile ilgili diğer görevleri yürütmek.”*

Görüldüğü gibi birlik genel sekreterleri KHK'nin 31. maddesiyle istihdam planlaması yapmak ve personel hareketlerini gerçekleştirmek de dahil olmak üzere geniş yetki ve sorumluluklarla donatılmış, hastane yöneticileri hastanede tüm hizmetlerin verimli ve mevzuata uygun şekilde yürütülmesinden genel sekretere karşı sorumlu kılınmıştır.

Ayrıca kamu hastaneleri birliği genel sekreterleri sorumluluk sahasındaki bütün hastanelerin harcama işlemlerini gerçekleştirmek ve gelirlerini tahsil etmek gibi oldukça yüklü miktardaki akçalı işlerin de sorumlu ve yetkili kişisi haline gelmiştir.

Kamu Hastaneleri Birliği Genel Sekreterlikleri; bünyesinde bulunan tıbbi hizmetler, mali hizmetler ve idari hizmetler başkanlıklarıyla Sağlık Bakanlığı'nın il ve ilçe düzeyinde kurulu olan il ve ilçe sağlık müdürlüklerinin tamamen dışında Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'nun bir alt birimi ve taşra teşkilatı olarak kurulmuş, görevlerini yerine getirirken mülki sistemden oldukça kopuk bir şekilde valilikten ziyade doğrudan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'yla çalışmak suretiyle mülki sistemin dışında ayrı bir yapı olarak hayata geçirilmiş ve mülki sistem ciddi manada erozyona uğratılmıştır.

2.1.2. İl Ve İlçe İdare Kurullarının İşlevsizleştirilmesi

1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'yla idari, istişari ve kazai olmak üzere çeşitli kararlar almak, kanun ve tüzüklerle kendilerine verilen idari yetki ve görevleri yapmak üzere il ve ilçe idare kurulları düzenlenmiştir. Kanuna göre il idare kurulları; valinin ya da vali yardımcısının başkanlığında hukuk işleri müdürü, defterdar, il milli eğitim müdürü, gıda, tarım ve hayvancılık il müdürü, il sağlık müdürü, çevre ve şehircilik il müdüründen, ilçe idare kurulu ise kaymakamın başkanlığında ilçe yazı işleri müdürü, ilçe sağlık müdürü, malmüdürü, gıda, tarım ve hayvancılık ilçe müdürü, ilçe milli eğitim müdüründen oluşmaktadır.

5442 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği yıllardan sonra il ve ilçe idare kurullarının istişari görevleri önemli ölçüde sınırlanmış, kazai görevleri ise idare ve bölge idare mahkemelerinin kurulmasıyla tamamen sona erdirilmiştir. Bu süreçte il ve ilçe idare kurullarının idari görevlerinde de birtakım daralmalar olmakla birlikte, il ve ilçe idare kurulları 2012 yılına kadar her yılın ilk toplantısında belirlenen gün ve saatte haftalık olarak yoğun gündemle toplanmakta ve başta 2022 sayılı Kanun'un verdiği yetkiler olmak üzere muhtaçlık müracaatları ile askerlik iş ve işlemlerine dair kararları görüşmekteydi.

Ancak, 2012 yılından itibaren SGK bünyesinde sağlık yardımlarından faydalanmak için yapılan müracaatlarla 2022 sayılı Kanun'a göre yapılan

müracaatlardaki muhtaçlık kararını verme yetkisinin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) müteveli heyetlerine verilmesiyle birlikte il ve ilçe idare kurulları neredeyse gündemsiz ve işlevsiz kalmış, haftalık olarak toplanması gereken kurulların birçok il ve ilçede gündem maddesi bulunmaması sebebiyle toplanamama durumu oluşmuştur.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre devletin yasal bir kurulu olan il ve ilçe idare kurulları tarafından yürütölmekte olan birtakım görevlerin tamamıyla bir özel hukuk tüzel kişiliğı olan SYDV müteveli heyetlerine verilmiş olmasını izah etmek gerçekten güç bir durumdur. İl ve ilçelerde kurulu bulunan SYDV'nın müteveli heyetlerinin yarısının seçilmiş üyelerden oluşması, il ve ilçe idare kurullarının ise tamamen atanmış üyelerden oluşması dikkate alındığında bu yetki aktarımı 2000'li yıllardaki kamuda yeniden yapılanma çalışmaları esnasında adeta kutsallaştırılan "seçilmişler"i öncelemek fikrinin bir ürünü olsa gerektir. 2004 yılından itibaren yapılan yasal değışikliklerde vakıf müteveli heyetleri, köylere hizmet götürme birlikleri encümenleri gibi birtakım kurullarda "seçilmiş fetişizmi" olarak nitelenebilecek derecede seçilmişler öncelenmiş ve seçilmişlerin bu kurullarda ya ağırlıkları artırılmış ya da bu kurullar tamamen seçilmişlerden oluşturulmuştur.

2000'li yıllardaki kamuda yeniden yapılanma çalışmalarının temel karakteristiklerinden biri olan seçilmişleri atanmışlara tercih etme durumunun bir sonucu olarak üyelerinin tamamı atanmış olan il ve ilçe idare kurulları, yetki ve işlevlerinde önemli ölçüde kayba uğramış ve merkezi idarenin taşradaki bir uzantısı olan bu kurullar işlevsizleştirilmiş, bu da mülki sistemi erozyona uğratan bir sonuç ortaya çıkarmıştır.

2.2. Mülki İdare Amirliğı Mesleğı Üzerindeki Etkileri

2000'li yıllarda yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının mülki idare amirliğı mesleğı üzerindeki etkilerinin genel itibariyle değeriendirilmesi yapıldığında, mülki idare amirlerinin yetki kayıpları yaşadığı ve meslek üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğı görölmektedir.

2.2.1. Mülki İdare Amirlerinin Yetki Kayıpları

2000’li yıllarda yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları sebebiyle mülki idare amirlerinin yaşadığı yetki kayıplarını; yerel yönetimlerin yöneticilerine karşı yetki kayıpları, merkezi idarenin taşradaki birim amirlerine karşı yetki kayıpları, doğrudan merkezi idareye karşı yetki kayıpları ve bayındırlık hizmetleriyle ilgili yetki kayıpları olarak sınıflandırmak mümkündür.

2.2.1.1. Yerel Yöneticilere Karşı Yetki Kayıpları

2000’li yıllar boyunca yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında yapılan mevzuat değişiklikleri ve uygulamaya konulan yeni düzenlemeler neticesinde mülki idare amirlerinin yaşadığı yetki kayıplarının en büyük kısmını, yerel yönetim birimlerinin yöneticilerine karşı yaşadığı yetki kayıpları oluşturmaktadır.

Mülki idare amirlerinin yerel yöneticilere karşı yaşadığı bu yetki kayıplarının çoğunluğu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu’nda yapılan değişiklikler ile 2005/9207 sayılı İşyeri Açma ve İşletme Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümlerinden kaynaklanmakta olup bu kayıpları kendi içinde emniyet ve asayişle ilgili olan yetki kayıpları ve vesayetle ilgili yetki kayıpları olarak ikiye ayırmak mümkündür.

2.2.1.1.1. Emniyet Ve Asayiş İle İlgili Yetki Kayıpları

2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında mülki idare amirleri mahalli idarelerin yöneticilerine karşı emniyet ve asayiş ile ilgili çok önemli yetki kayıplarına uğramıştır. Uzun yıllar mülki idare amirlerinin yetkisinde olan ve doğrudan emniyet ve asayişle ilgili olduğu hususunda hiçbir tereddüt bulunmayan birçok konudaki yetkiler, 2004 yılından itibaren yürürlüğe konulan mevzuat düzenlemeleriyle yerel yönetimlere ve onların yönetim organlarına aktarılmış bulunmaktadır.

2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu (PVSK)'nın 6. maddesinde 24.11.2004 tarih ve 5259 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle yapılan düzenlemeyle; umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinden kanunda öngörülen yasaklara uymayanlara uygulanacak olan idari para cezalarının, belediye sınırları içinde belediye encümeni, belediye sınırları dışında il encümeni tarafından verileceği hüküm altına alınmış ve daha önceden mahalli mülki amirler (vali, kaymakam) tarafından kullanılan bu yetki belediye ve il özel idarelerinin yönetim organlarına bırakılmıştır.

2559 sayılı PVSK'nun 7. maddesinde 24.11.2004 tarih ve 5259 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle yapılan düzenlemeyle; umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatının bağlı olduğu kolluk kuvvetinin görüşü alındıktan sonra belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeler, bu alanların dışında il özel idareleri tarafından verileceği hüküm altına alınmış ve öncesinde en büyük mahalli mülki amir tarafından kullanılan bu yetki yerel yönetimlere aktararak sorumluluk sahasına göre belediye ya da il özel idarelerine bırakılmıştır.

2559 sayılı PVSK'nun 8. maddesinde 24.11.2004 tarih ve 5259 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle yapılan düzenlemeyle; maddede belirtilen suçların işlenmesiyle ilgili polisçe kati delil elde edilmesi halinde geçici süreli faaliyetten men yetkisi mahallin en büyük mülki amirine verilmiş olmakla birlikte, şartların oluşması halinde ruhsat iptali yetkisi mülki amirin bildirimi ile belediye veya il özel idaresine verilmiştir.

Bakanlar Kurulu tarafından 14.07.2005 tarihinde kararlaştırılarak, 10.08.2005 tarih ve 25902 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanıp yürürlüğe giren 2005/9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'le; umuma açık olan ve açılması izne tabi olan yerlerle ilgili daha önceden en büyük mahalli mülki amire ait olan bütün yetkiler mahalli idarelere aktarılmıştır. 2005/9207 sayılı Yönetmelik'le; içkisiz istirahat ve eğlence yerlerinin açılması, faaliyette bulunması ve kişilerin buralarda çalışması, içkili yerlerin açılması ve faaliyette bulunması ve kişilerin buralarda çalışması, eğlence amaçlı spor oyun yerlerinin açılması, buralarla ilgili kapatma ve faaliyetten men etme yetkisi en büyük mülki amirden alınarak "yetkili idare" olarak tabir edilen belediye ve il özel idarelerine verilmiştir.

2005/9207 sayılı Yönetmelik'le umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin açılış ve kapanış saatlerini belirleme yetkisi mahalli mülki amirden alınarak belediye encümeni ile il encümenine verilmiştir. Aynı yönetmelikle, canlı müzik yayını izni

verme yetkisi, mahallin en büyük mülki amirinden alınarak belediye ve özel idarelerin en üst amiri veya görevlendireceği kişiye bırakılmıştır. 2005/9207 sayılı Yönetmelik’le, içkili yer bölgesini tespit etme yetkisi, mahalli mülki amirin başkanlığındaki komisyondan alınarak belediye encümeni ve il encümenine verilmiştir.

2005/9207 Sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik ile umuma açık yerlerin açılması, işletilmesi ve faaliyetten men edilmesi, buralarda çalışacak kişilere verilecek izinler, canlı müzik izni ve açılma kapanış saatini belirleme ile ilgili olan bütün asayiş yetkileri mülki idare amirlerinden alınarak, belediye ve il özel idareleri ile onların yetkili organlarına aktarılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’yla büyükşehir içindeki her türlü taşımacılık konularını koordine etmek üzere ulaşım koordinasyon merkezi kurulması karara bağlanmış, öncesinde vali ya da görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında oluşturulan il trafik komisyonunun yetkileri büyükşehir sınırları dahilinde ulaşım koordinasyon merkezine geçmiştir.

2.2.1.1.2. Vesayet Denetimiyle İlgili Yetki Kayıpları

2000’li yıllarda yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında ortaya konulan ve mahalli idareler reformu olarak ifade edilen 3 yeni yerel yönetim kanunuyla (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu), mülki idare amirlerinin yerel yönetim birimleri olan belediyeler ve il özel idareleri üzerindeki vesayet denetimine ilişkin yetkileri önemli ölçüde sınırlandırılmış, hatta sona erdirilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun büyükşehir belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girmesi ile ilgili düzenlemesinde valiye ait olan vesayet yetkileri oldukça sınırlandırılmış ve sembolik hale getirilmiştir. Zira, 3030 sayılı eski Büyükşehir Belediyesi Kanunu’yla valiye verilmiş olan büyükşehir belediye meclisinin veya encümeninin kararlarını itiraz üzerine incelemek ve karara bağlamak yetkisi 5216 sayılı yasayla ortadan kaldırılmış, büyükşehir ve ilçe belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girmesi için mahallin en büyük mülki amirine gönderilmesi yeterli görülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’yla, valilerin il genel meclisi başkanlığı sona erdirilerek başkanın meclis üyeleri arasından seçilmesi usulü getirilmiş, vesayetle ilgili

en önemli yetki olan il genel meclisi kararları üzerindeki onay yetkisi kaldırılarak hukuka aykırı görülen hususlarla ilgili yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade etme yetkisi getirilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'yla valinin vesayetle ilgili yetkilerine getirilen bir diğer kısıtlama da encümen kararlarının kesinleşmesiyle ilgili olup, valinin encümen kararları üzerindeki tekrar görüşülmesi isteği durumunda encümenin kararında ısrar yetkisinde nitelikli çoğunluk aranmamıştır. Oysa eski kanunda encümenin vali tarafından tekrar görüşülmesi istenen kararlarda ısrar edebilmesi için 2/3 oranında nitelikli çoğunluk kararına ihtiyaç duyulmaktaydı.

5393 sayılı Belediye Kanunu'yla mahalli mülki amirlerin (vali ve kaymakam) 1580 sayılı Kanun'da oldukça belirgin bir şekilde görülen belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimi oldukça sınırlandırılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu, 1580 sayılı eski Kanun'a göre birçok yenilik ve değişikliği beraberinde getirirken, kanun koyucu yerel yönetimlerin özerkliği ilkesini çok ön plana almış ve yeni kanunla, vali ve kaymakamların idari vesayet yetkisi önemli ölçüde ortadan kaldırılmış bu da, eski kanunda vali ve kaymakamlara verilmiş olan ve idari vesayet yetkisi çerçevesinde kullanılan onay, değiştirme, düzeltme gibi yetkilerin kaybedilmesi sonucunu doğurmuştur.

5393 sayılı Kanun'un aşağıda belirtilen hükümlerinin getirdiği yeniliklerle birlikte vali ve kaymakamların belediyeler üstündeki vesayet yetkilerinden söz etmek neredeyse imkansız hale gelmiştir.

5393 sayılı Kanun'un meclis kararlarının kesinleşmesini düzenleyen 23. maddesinin 4. fıkrasının *“kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez”* hükmüyle; meclis kararlarının kesinleşmesi için mülki makamların onayına dair herhangi bir hüküm getirilmemiş, kararların yürürlüğe girmesi için kesinleşme tarihinden itibaren yedi gün içinde mülki idare amirine gönderilmesinin yeterli olduğu bir düzenlemeye gidilmiştir.

Kanun'un 23. maddesinin 5. fıkrasında ise *“mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir”* hükmü düzenlenmiş ancak bu fıkra Anayasa Mahkemesi'nin 4.2.2010 tarihli ve E. 2008/27, K. 2010/9 sayılı kararı ile vesayet yetkisinin kısıtlandığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. Zira, belediye meclisince

alınan bir karar aleyhine “*idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olduğu*” anayasal ilkesi çerçevesinde herhangi bir vatandaş da idari yargı mercilerine başvurma hakkına sahip olduğuna göre, bu durumu mülki idare amirleri için bir yetki olarak düşünmek mümkün görünmemektedir.

Halbuki, 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nun 71. maddesinde düzenlenen meclis kararlarının kesinleşmesi ile ilgili hükümlerde kararların kesinleşmesi için mülki idare amirlerine birçok alanda tasdik yetkisi verilmişti. 1580 sayılı mülga Kanun’un 71. maddesinin hükmü şu şekildedir:

“Meclis kararlarının tasvip ve tasdiki; yetmişinci maddenin 1 (bütçe), 2 (kati hesap), 3 (15. maddenin 30, 31, 32. fıkralarındaki mesai programı), 4 (tahsisatı munzamma veya bütçede tadilat veya fasıldan fasıla münakale), 5 (ikrazlar, istikrazlar), 8 (belediye vergi ve resimlerinin taallük ettiği hususat haricinde belediye dairesi tarafından ifa olunacak hizmetlere mukabil alınacak ücret tarifeleri), 9 (beldenin müstakbel şekli, umumi imar programları, mecari, hava gazı, su, elektrik, tenvirat tesisatı mesaili), 13. (ivaz mukabilinde vuku bulacak teberruatın kabulü) fıkralarında gösterilen işler ve 15. fıkroda mezkûr belediye zabıtasına mütaallik talimatnameye ait olan belediye meclisleri mukarreratı, mahalli en büyük mülkiye memurunun tasvibiyle mer’iyet kesbeder. Bu memurlar mezkûr kararları bir hafta zarfında tasdik etmedikleri takdirde belediye meclisinin tetkik talebi üzerine Şürayı Devlet tarafından bir ay zarfında verilecek kararlar katidir.”

Görüldüğü gibi 1580 sayılı Kanun’la meclis kararlarından; bütçe, kesin hesap, mesai programı, bütçede değişiklik yapma ve fasıllar arasında aktarma yapma, alacak ve borçlar, belediye hizmetleriyle ilgili ücret tarifeleri, beldenin gelecekteki şekli, imar programı, su yolları, elektrik ve aydınlatma tesislerinin kurulması ile ilgili meseleler ile şartlı bağışların kabulü ve belediye zabıtasına ait çalışma talimatıyla ilgili olan belediye meclisleri kararları üzerinde idari vesayet yetkisi çerçevesinde mülki idare amirlerine onay yetkisi verilmişti. Bugün itibariyle mülki idare amirleri için bu tür yetkilerden bahsetme imkanı kalmamıştır.

1580 sayılı mülga Belediye Kanunu’nun belediye bütçesinin onaylanması aşamasında mülki amirlere vermiş olduğu yetkiler, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Eski kanuna göre mülki amirlere ait olup, yeni Kanunla kaldırılmış olan bu yetkiler; kanun ve tüzüklere aykırı hükümleri düzeltmek, vergi oranlarını yasal sınırlara indirmek, belediyenin görevi olmayan konular için konulmuş ödenekleri iptal etmek, bütçeye konulması zorunlu olup da yer almayan ödenekleri

bütçeye eklemek, zorunlu görevler için öngörülen ödenekler yetersiz ise bu ödenekleri yasal sınırlar içerisinde arttırmak veya ihtiyari vazifeye ait ödenekleri tahsis etmektir.⁴⁷¹

Özellikle 1580 sayılı Kanun'un 71. maddesine göre mülki amir onayıyla yürürlüğe giren birçok belediye meclisi kararları üzerindeki mülki amirlerin onay yetkisi 5393 sayılı Kanun'la sadece 81. maddede düzenlenen cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarla sınırlandırılmış ve mülki amirlerin başta bütçe olmak üzere birçok konudaki onay yetkisi kaldırılarak, meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için mülki amirliğe gönderilmesi yeterli görülmüştür.

2.2.1.2. Birim Amirlerine Karşı Yetki Kayıpları

Mülki idare amirlerinin 2000'li yıllarda kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında yürürlüğe ve uygulamaya konulan yasal düzenlemelerden kaynaklanan yetki kayıplarının bir diğeri de, mülki sistemin bir parçası olarak kendi sorumlulukları altında görev yapan merkezi idarenin taşra teşkilatının başında bulunan il ve ilçe müdürlerine karşı yaşadığı yetki kayıplarıdır.

İl sistemimizi düzenleyen temel yasal düzenleme olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun hükümlerinin yürürlükte olması ve vali ve kaymakamların il ve ilçe müdürleri üzerindeki geleneksel etkilerinin hala devam etmesi sebebiyle henüz çok da hissedilmeyen bu yetki kayıpları, zaman içerisinde uygulama yerleştikçe daha da belirgin hale gelecektir.

Vali ve kaymakamların, yeni yasal düzenlemelerle il ve ilçe müdürlerine karşı uğradığı en önemli yetki kayıpları; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "harcama yetkilisi"yle ilgili hükümlerinden ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda 13.2.2011 tarih ve 6111 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle "sicil" iş ve işlemlerinin kaldırılmasından kaynaklanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda vali ve kaymakamlara verilmiş olan taşra birimlerinin harcama

⁴⁷¹ Abdulkadir Mahmutoglu, "Yerel Yönetim Yasaları Sonrasında Mülki İdare Sistemi: Yerel Yönetimler-Merkezi Yönetim İlişkilerinde yeniden yapılanma", *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden yapılanması-II*, (ed. A. Nohutçu- A.Balcı), Beta Yayınları, İstanbul, 2007, s. 39.

yetkilisi (ita amiri) olma durumu kökten değiştirilmiş ve 1050 sayılı Kanun'da ikinci derece ita amiri olarak uygulamada vali ve kaymakamların uhdesinde olan taşra birimleri ita amirliği yetkisi yeni Kanunla bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisine aktarılmıştır (Madde-31). 5018 sayılı Kanun'un 31. maddesinin bu hükmüyle il ve ilçe müdürleri kurumlarının "harcama yetkilisi" ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4. maddesi hükmü uyarınca da aynı zamanda "ihale yetkilisi" olmuştur. 4737 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4. maddesinde 30.07.2003 tarih ve 4964 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle yapılan değişiklik ile kurumlarının ihale yetkilisi; *"idarenin, ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlileri"* olarak tanımlanmış ve 01.01. 2006'dan itibaren il ve ilçelerde harcama yetkilisi vali, vali yardımcısı ve kaymakamın olmadığı kurumların bütün ihaleleri, mülki idare amirlerinin yetki ve sorumluluğu dışında kurum müdür ve amirlerinin sorumluluğunda gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle ilde vali; valilik ve gençlik ve spor il müdürlüğünün, ilçede kaymakam ise; kaymakamlık, malmüdürlüğü ve ilçe özel idare müdürlüğünün harcama yetkilisi (ita amiri) konumunu muhafaza ederken, harcama yetkililiğini kaybettikleri milli eğitim, tarım, sağlık gibi yatırımcı kuruluşların harcamalarını kontrol etmek, mülki idare amirleri için neredeyse imkansız hale gelmiştir.

5018 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce bütün kamu kurum ve kuruluşlarının hem harcama hem de ihale yetkilisi olarak sorumluluğu altında bulunan il ve ilçedeki her türlü kamusal ihale ve harcamadan birinci derece sorumlu olan, yönetimindeki vilayete ve ilçeye tahsis edilen kamu kaynaklarının sevk ve idaresinde birinci derecede etkili ve yetkili olan mülki idare amirlerinin, kanun yürürlüğe girdikten sonra genel denetim ve gözetim yetkisi dışında kamu kaynaklarının harcanması ile ilgili herhangi bir yetkisi kalmamıştır.

Kamu kaynaklarının doğru, etkili ve yerinde kullanımı açısından son derece önemli olan harcama yetkilisi ve ihale yetkililiğinin mülki idare amirlerinden alınıp kendilerine ödenek tahsis edilen kurum amirlerine verilmesi ile, merkezi idarenin taşra temsilcileri olan vali ve kaymakamların kamu kaynaklarının kullanılmasındaki etkinlikleri yok edilmiştir. Bu düzenlemelerin yürürlüğe girmesiyle beraber, il

merkezlerinde il müdürleri ilgili vali yardımcısına, ilçede de ilçe müdürleri kaymakamlara kurumlarında yapmış oldukları harcamalarla ilgili hesap verme, kaymakam ve valinin de hesap sorma gücü neredeyse yok edilmiş, vali ve kaymakamlar maiyetlerindeki birim amirlerine karşı önemli oranda yetki kaybına uğramıştır.

Aynı konudaki bir başka yetki kaybı da 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'yla yaşanmış ve il özel idarelerinde harcama yetkilisi; eski Kanunun 90. maddesinin “vali, vilayet bütçesinin amiri itasıdır (ita amiridir)” hükmü uyarınca önceden vali iken, 5302 sayılı yeni Kanunun 46. maddesiyle, il özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi olarak belirlenmiştir. Her ne kadar maddenin devamında bu yetkinin ilçelerde kaymakam tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmışsa da il özel idareleri için esaslı harcamaların ilde yapıldığı dikkate alındığında valiler, il özel idaresi bütçesinin harcama yetkililiği konusunda il özel idare birim amirlerine karşı önemli bir yetki kaybı yaşamıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda 13.2.2011 tarih ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 117. maddesiyle Devlet Memurları Kanunu'nun “sicil” iş ve işlemlerinin düzenlendiği sicil dosyası başlıklı 110, özlük ve sicil dosyasının önemi başlıklı 111, sicil amirleri başlıklı 112, sicil raporlarında belirtilecek hususlar başlıklı 113, sicil raporlarının doldurulması başlıklı 114, sicil raporlarının doldurulması başlıklı 115, memurların uyarılmaları başlıklı 117, itiraz hakkı başlıklı 118, olumlu ve olumsuz sicil başlıklı 119, olumsuz sicil başlıklı 120. ve sicil yönetmeliği başlıklı 121. maddeleri yürürlükten kaldırılarak devlet memurları için sicil doldurma işlemi ortadan kaldırılmış, sicil amirliği diye bir müessese de kalmamıştır. Vali ve kaymakamlar, sicil iş ve işlemleriyle ilgili bu düzenleme yapılmadan önce il ve ilçe müdürlerinin birinci sicil amirleri iken, 6111 sayılı Kanun'la sicil iş ve işlemlerinin ortadan kaldırılmasıyla bu yetkilerini kaybetmişlerdir.

2.2.1.3. Merkeze Karşı Yetki Kayıpları

Mülki idare amirleri, 2000'li yıllarda yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında yapılan düzenlemelerden kaynaklanan yetki kayıplarının bir diğerini de

merkez birimlerine karşı yaşamıştır. Bilişim sektörünün gelişmesi ve otomasyonun kamuda da uygulanmaya başlamasıyla hayata geçirilen e-devlet uygulamaları mülki idare amirlerinin merkeze karşı uğradığı yetki kayıplarına zemin hazırlayan bir gelişme olurken, Sağlık Bakanlığı'nın teşkilat yapısını yeniden düzenleyen 663 sayılı KHK de vali ve kaymakamların sağlıkla ilgili yetkilerini bakanlık bağlı kuruluşları olan Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ve Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'na karşı kaybetmeleri sonucunu doğurmuştur.

Mülki idare amirlerinin 2000'li yıllarda merkeze karşı yaşadığı önemli bir yetki kaybı, 663 Sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümleriyle ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetleri ve birtakım diğer hizmetleri yürütmek üzere Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ve illerde kamu hastaneleri birlikleri genel sekreterliklerinin kurulmasıyla olmuştur.

Bu yapısal düzenlemeden sonra illerde ve ilçelerde ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerinin sunulmasıyla ilgili olan yetkiler Ankara'da bulunan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'nun bünyesine geçmiştir.

2.2.1.3.1. Otomasyon Ve e-Devlet Uygulamalarından Doğan Kayıplar

2000'li yılların ilk 10 yılının sonuna doğru kamuda otomasyon uygulamaları yaygın olarak hayata geçirilmeye başlanmış, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nde TAKBİS (Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi), Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında SOYBİS (Sosyal Yardım Bilgi Sistemi), Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nde ve nüfus idarelerinde MERNİS (Merkezi Nüfus İdare Sistemi), Milli Eğitim Bakanlığı'nda DYS (Doküman Yönetim Sistemi), MEBBİS (Milli Eğitim Bakanlığı Bilişim Sistemleri) ve İLSİS (İl ve İlçe Milli Eğitim Müdürlükleri Yönetim Bilgi Sistemi), Maliye Bakanlığı'nda VEDOP (Vergi Daireleri Otomasyonu Projesi) gibi birçok veri tabanı merkezi olarak uygulamaya geçirilmiştir. Başkent Ankara'da kurgulanan bu yazılımların ortak noktası; sistemlerde en ince detayın dahi öngörülerek taşra yöneticileri tarafından alınabilecek bütün inisiyatifin ve kullanılacak takdir yetkilerinin ortadan kaldırılmasıdır. Bu durum, taşrada bazı hususlarda karar alma yetkisinin taşra yöneticileri tarafından değil merkez

tarafından kullanılması ve işlemin Ankara'nın öngördüğü koşullarda gerçekleştirilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Ayrıca Başbakanlıkta BİMER (Başbakanlık İletişim Merkezi) ve Sağlık Bakanlığında SABİM (Sağlık Bakanlığı İletişim Merkezi) gibi şikayet ve dilek hatları da merkezin yani Ankara'nın, en uzak ilin en ücra köşesindeki bir köy ya da kasabadaki iş ve işlemlerin yürütülmesi ya da bir sorunun çözümüyle ilgili olarak ilçeyi, ili ve onun yöneticilerini atlayarak doğrudan devreye girmesi sonucunu doğurmuş ve mülki idare amirleri bu anlamda da merkeze karşı yetki kaybı yaşamışlardır.

Kamu idarelerinde bilişim teknolojisinin bu şekilde kullanılması, vatandaşın daha kaliteli ve süratli hizmet alması için iyi bir imkan sunmakla birlikte hizmetin gereklerine göre ya da sistemin aksadığı yerlerde taşradaki yetkili kişilere programa müdahale edebilecekleri yetki ve inisiyatifin bırakılmamış olması, mülki idare amirlerinin ve diğer taşra yöneticilerinin merkeze karşı yetki kaybına uğraması sonucunu doğurmuştur. Yetki genişliği çerçevesinde kurulmuş olan mülki sistem ve bu yetkiye sahip olan valiler ile hükümetin taşradaki temsilcileri olan kaymakamlar, olayın niteliğine göre yasal sınırlar içinde inisiyatif alma ve takdir hakkı kullanma yetkilerini bilgisayar programlarına ve onları düzenleyen programcılara kaptırmış durumdadır. Uygulamada sık sık karşılaşılan bu durum “program (sistem) müsaade etmiyor” şeklinde yeni bir bürokratik tabiri Türk idare literatürüne kazandırmak üzeredir.

2.2.1.4. Bayındırlık Hizmetleriyle İlgili Yetki Kayıpları

6360 sayılı Kanun'la 30 Mart 2014'ten itibaren il mülki sınırları düzeyinde büyükşehir uygulamasına geçilmesiyle beraber, büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel idarelerinin ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması; vali ve kaymakamlar için görev sahalarında bayındırlık hizmetleriyle ilgili önemli yetki kayıpları doğurmuştur.

Yasal temele 2005 yılında 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile kavuşan, ancak öncesinde Köy Birliği vb. gibi adlarla ilçelerde kaymakamın illerde ise vali ya da vali yardımcısının başkanlığında uzun zamandan bu yana kırsala bayındırlık hizmetlerinin götürülmesinde çok aktif rol ve görev alan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) ile büyük bütçelere hükmeden il özel idareleri; 30 Mart 2014'ten itibaren 30 büyükşehirde köylerle birlikte tüzel kişiliklerini ve varlıklarını kaybetmiştir.

Vali ve kaymakamların kırsala ve köylere hizmet götürmede kullandıkları en önemli araç olan KHGB ile “kırsalın belediyesi” konumundaki il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin sona erecek olması; vali ve kaymakamların kırsaldan gelen bayındırlıkla ilgili taleplere cevap verememesi ve yönetiminde bulunduğu il ve ilçenin kırsalında yıllardan beri süregelen “devlet baba” itibarının ciddi bir biçimde yara alması sonucunu doğuracaktır. 2005 yılından itibaren Türkiye genelinde uygulanan KÖYDES projesiyle 35 bin köye büyük hizmetler götüren KHGB ve il özel idarelerinin 30 ilde varlığını kaybetmesiyle vali ve kaymakamlar ellerinde ve kullanımında bulunan ciddi bütçeleri ve mali gücü kaybetmiş durumdadır. Büyükşehirlerde il özel idarelerinden doğan boşluğu doldurmak amacıyla kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, özel bütçeli bir kuruluş olmadığından il özel idarelerinin ve KHGB’nin fonksiyonlarını yerine getirmekten uzak kalacaktır.

Artık büyükşehirde vali ve kaymakamların ellerinde, kendi öncelikleri doğrultusunda kullanabilecekleri bir bütçe ve görev yerlerinde kendilerine en büyük yönetme gücünü veren maddi güçleri olmayacaktır. Bu da vali ve kaymakamların görev alanlarında, hem bayındırlık iş ve işlemleriyle ilgili hem de genel anlamda yetki, güç ve etki kaybına uğraması sonucunu doğuracaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARININ MÜLKİ SİSTEM VE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNE YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA

1. Araştırmanın Önemi Ve Amacı

Ülkemizde son 20 yılda işbaşına gelen hükümetler kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve yönetimde reform yapılmasının gerekliliğini sürekli olarak vurgulamışlar ve özellikle 2000’li yıllarla birlikte, uzun dönemden beri dile getirilen bu hususa yönelik somut adımlar atılarak yasal ve yapısal değişikliklere gidilmiştir.

2002 yılından sonra işbaşına gelen hükümetler, yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarında eski yasa ve yapıların yerine mutlaka yenisinin getirilmesi gerektiği mantığıyla hareket etmiş ve cumhuriyetin ilk yıllarından hatta imparatorluk döneminden beri uygulanmakta olan yasaların yerine yenilerini getirmiştir. İktidarın teklifi ya da hükümet tasarısı olarak TBMM gündemine gelen ve kanunlaşan bu düzenlemelerin neredeyse tamamına yakınında muhalefet desteği sağlanmamış, iktidarın bu yasal ve yapısal dönüşüm çalışmaları muhalefet tarafından çeşitli açılardan eleştirilere tabi tutulmuş, iktidar partisinin teklifleri doğrultusunda kanunlaşan yasal düzenlemelerin birçoğu ana muhalefet tarafından anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne götürülmüştür.

Bu süreçte Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı gibi Cumhurbaşkanı vetosu ile yürürlüğe giremeyen kanunlar olduğu gibi, birçok kanun da yüksek mahkemece anayasaya aykırı bulunmayarak yürürlüğe girmiştir.

İktidar partisi ile muhalefet partilerinin üzerinde tam bir uzlaşa sağlamadan TBMM’deki iktidar çoğunluğuna bağlı olarak kanunlaşan yeni mevzuat çerçevesinde gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmeye devam edilen yönetimdeki yeniden yapılanma çalışmalarının, mülki sistemi önemli ölçüde aşındırdığı ve bu sistemin temel yapı taşı

olan mülki idare amirliği mesleğini yıpratıp zayıflattığına dair fikirler çeşitli mecralarda dile getirilmektedir.

Bu araştırmada, özellikle mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde doğrudan etkide bulunan yapısal değişiklikleri içeren yeni mevzuatın; sistem ve meslek üzerindeki olumlu ve olumsuz etkileri hakkında meslek mensuplarının görüşleri tespit edilmek istenmiştir.

Mülki sistemin ana unsuru olan mülki idare amirlerinin görüşleri, yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının dünü ve bugününe yönelik bir fotoğraf çekerken, yarınları için de belirleyici birtakım sonuçlara ulaşılması açısından önemli olacaktır.

2. Araştırmanın Kapsamı

Çalışmada son dönemde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının, mülki sistem ve onun kalbi olarak taşrada devleti ve hükümeti temsil etmekte olan mülki idare amirleri üzerindeki etkileri ele alınmıştır.

Araştırmanın kapsamı belirlenirken, mülki idare amirliği mesleğinin her kademesinde bulunan meslek mensupları dikkate alınmıştır. Sadece kaymakamlar, valiler ya da vali yardımcıları gibi mesleğin belli bir grubu ele alınmamış, bütüncül bir yaklaşımla kaymakam adayından valiye, merkezde görevli personelden mülkiye müfettişlerine kadar mesleğin her kademesinde görev alanlar ele alınmıştır. Araştırmanın alanı tüm Türkiye olarak belirlenmiş ve ülkemizin 81 vilayetinde görev alan mülki idare amirleri araştırma kapsamına dahil edilmiştir.

Bu çerçevede araştırmaya;

1. Valiler
2. Vali Yardımcıları
3. Kaymakamlar
4. Mülkiye Müfettişleri
5. Bakanlık Merkezinde Görevli Mülki İdare Amirleri
6. Hukuk İşleri Müdürleri
7. Kaymakam Adayları

dahil edilmişlerdir.

3. Araştırmanın Metodu

2000’li yıllarda Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde nasıl bir etkide bulunduğunu tespitiye yönelik olan bu araştırma betimleyici bir araştırma niteliği taşıdığından, verilerin anket yoluyla toplanması uygun görülmüştür. Elde edilen veriler kodlanarak SPSS 15.0 for Windows (Statistical Package For Social Sciences - Sosyal Bilimler için İstatistik Paketi) istatistik programı aracılığıyla analiz edilmiştir.

4. Anket Formunun Analizi

Araştırmanın amacını gerçekleştirmek amacıyla önce taslak niteliğinde bir anket formu hazırlanmıştır. Daha sonra bu taslak, yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarını konu alan mevzuat değişiklikleri ve akademisyenlerin görüşleri de dikkate alınarak analiz edilmiş ve ankete son şekli verilmiştir.

Anket formu bir link üzerinden, araştırmanın amacı, güvence ve anketin nasıl cevaplandırılacağına ilişkin bir sunuş yazısı ekinde deneklerin e-posta adreslerine gönderilmiştir.

Form kendi içinde iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde ankete katılan mülki idare amirleriyle ilgili genel bilgiler elde etmeye yönelik sorulara, ikinci bölümde ise yeniden yapılanma çalışmalarının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerindeki olumlu ve olumsuz etkilerini ölçmeye yönelik sorularla birlikte reform çalışmalarının amaçlarıyla ilgili kanaati ölçmeye yönelik sorulara yer verilmiştir.

Hazırlanan anket soruları; “surveey.com” online anket sistemi sitesine aktarılmış ve buradan elde edilen anket linki (<http://www.surveey.com/SurveyStart.aspx?lang=1&surv=5e742ba201804c15b5517264b37ed314&s=z3bdmu2aoqvlzeum0gnb4ife>) İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı’nın mülki idare amirleri mail grubunda kayıtlı bulunan @icisleri.gov.tr uzantılı mail adreslerine gönderilmiştir. Link üzerinden online katılımı gerçekleştirilebilen ankete 355 mülki idare amiri katılım göstermiştir. Anketin toplam 1500 mülki idare amirinin mail adresine ulaştırılmış olduğu dikkate alındığında

sağlanan 355 kişilik katılım sonucu elde edilen bulguların meslek camiasının görüşlerini elde etme açısından yeterli bir katılım olduğu ifade edilebilir.

5. Araştırma Bulgularının Analizi

Araştırma bulgularının analizi 3 bölümde ele alınarak yapılmıştır. İlk bölümde araştırmaya katılan mülki idare amirleriyle (MİA) ilgili genel bilgilere, ikinci bölümde mülki idare amirlerinin araştırma konusu ile ilgili kendilerine yöneltilen 42 soruya verdiği cevaplarla ilgili genel analizle birlikte önemli görülen 8 adet soruya verilen cevapların çapraz analizlerine, üçüncü bölümde ise sonuç bulgularına yer verilmiştir.

5.1. Araştırmaya Katılan Mülki İdare Amirleriyle İlgili Genel Bilgiler

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin cinsiyet ve yaş dağılımı, eğitim durumları, meslekte bulundukları görev unvanları ile meslekte geçirdikleri hizmet yıllarına ilişkin ayrıntılar Tablo 5.1.'de gösterilmiştir.

Buna göre araştırmaya katılanların % 98,31'i erkek, % 1,69'u ise kadındır. Kadın ve erkek deneklerin katılımı arasındaki bu büyük oransal farklılığın temel sebebi, mülki idare amirliği mesleğindeki erkek personelin gözle görünür fazlalığıdır. Zira ilk kadın mülki idare amiri 1991 yılında yapılan mevzuat değişikliğinden sonra 1992 yılında mesleğe giriş yapmış olup, bu tarihten sonra da kadınların mülki idare amirliği mesleğine alım oranları oldukça düşük seviyelerde kalmış, neredeyse % 2-3 oranını geçmemiştir. Kadın ve erkek denekler arasındaki bu sayısal dengesizlik, araştırma değişkenlerine verilen cevapların cinsiyet değişkenine göre anlamlı bir farklılık gösterip göstermediğine ilişkin tatmin edici sonuçlar elde etmeye elverişli değildir.

Tablo 5.1. Araştırmaya Katılan MİA'leriyle İlgili Genel Bilgiler Tablosu

<u>CİNSİYET DAĞILIMI</u>			<u>EĞİTİM DURUMU</u>		
	<u>Frekans</u>	<u>Yüzde</u>		<u>Frekans</u>	<u>Yüzde</u>
ERKEK	349	98,31	LİSANS	195	54,93
KADIN	6	1,69	Y. LİSANS	134	37,75
TOPLAM	355	100	DOKTORA	26	7,32
			TOPLAM	355	100
<u>YAŞ DAĞILIMI</u>			<u>HİZMET YILI</u>		
	<u>Frekans</u>	<u>Yüzde</u>		<u>Frekans</u>	<u>Yüzde</u>
20-30	32	9,01	0-5 YIL	42	11,83
31-40	110	30,99	6-10 YIL	42	11,83
41-50	139	39,16	11-15 YIL	56	15,78
51-60	60	16,90	16-20 YIL	66	18,59
61 VE ÜSTÜ	14	3,94	21 YIL VE ÜSTÜ	149	41,97
TOPLAM	355	100	TOPLAM	355	100
<u>GÖREV UNVANI</u>					
	<u>Frekans</u>	<u>Yüzde</u>			
VALİ	9	2,54			
VALİ YARDIMCISI	78	21,97			
KAYMAKAM	184	51,83			
KAYMAKAM ADAYI	6	1,69			
HUKUK İŞLERİ MÜD.	3	0,84			
MÜLKİYE MÜFETTİŞİ	46	12,96			
MERKEZDE GÖREVLİ	29	8,17			
TOPLAM	355	100			

Yaş dağılımı itibariyle deneklerin % 9,01'i 20-30 yaş, % 30,99'u 31-40 yaş, % 39,16'sı 41-50 yaş, % 16,9'u 51-60 yaş, % 3,94'ü de 61-65 yaş arası bir dağılım göstermektedir.

Mülki idare amirlerinin hizmet yıllarına bakıldığında % 11,83'ünün 0-5 yıl, % 11,83'ünün 6-10 yıl, % 15,78'sinin 11-15 yıl, % 18,59'unun 16-20 yıl, % 41,97'sinin 21 yıl ve üzeri hizmeti olduğu tespit edilmiştir. Araştırmaya katılanların büyük çoğunluğunun 10 yılın üzerinde hizmete sahip olması, araştırmanın 2000'li yılların tamamını kapsadığı düşünüldüğünde, katılımcıların çoğunluğunun önceki dönem ile yeni dönem arasında sağlıklı karşılaştırma yapabilecek hizmet tecrübesine sahip olması anlamına gelmektedir ki, bu durum araştırmanın sağlıklı sonuçlara ulaşabilmesi için olumlu bir anlama sahiptir.

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin eğitim durumları itibariyle % 54,92'sinin lisans düzeyinde, % 37,74'ünün yüksek lisans düzeyinde, % 7,32'sinin ise doktora düzeyinde eğitime sahip oldukları tespit edilmiştir. Mülki idare amiri olabilmek için zaten minimum lisans düzeyinde eğitime sahip olmak gerektiğinden % 44,08'lik oranda bir mülki idare amirinin lisansüstü eğitime sahip olması, araştırma değişkenlerine verilen cevapların eğitim değişkenine göre anlamlı bir farklılık gösterip göstermediğine ilişkin tatmin edici sonuçlar elde etmeye elverişli durumdadır.

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin halen bulundukları görev itibariyle dağılımları da, % 2,54 oranında vali, % 21,97 oranında vali yardımcısı, % 51,83 oranında kaymakam, % 12,96 oranında mülkiye müfettişi, % 8,17 oranında İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında görevli mülki idare amiri, % 1,69 oranında kaymakam adayı ve % 0,84 oranında hukuk işleri müdürü şeklindedir.

Katılım oranlarına baktığımızda, meslekte temsil oranlarıyla ankete katılım oranları paralellik arz etmektedir. Zira en yüksek katılımı gösteren kaymakamlar halen en fazla meslek mensubu grubunu oluşturmakta, en az oranda katılım gösteren hukuk işleri müdürleri de en az meslek mensubu grubunu oluşturmaktadır. Bu veriler ışığında kaymakam adayları ve hukuk işleri müdürleri dışındaki diğer görevlerde bulunan mülki idare amirleri için, araştırma değişkenlerine verilen cevapların görev değişkenine göre anlamlı bir farklılık gösterip göstermediğine ilişkin tatmin edici sonuçlar elde etmeye elverişli durumdadır.

5.2. Mülki İdare Amirlerinin Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmaları İle İlgili Kanaatleri

Bu bölümde, mülki idare amirlerinin 2000’li yıllardaki Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerindeki etkileriyle ilgili düşünce ve kanaatlerinin ortaya çıkarılması hedeflenmiştir. Mülki idare amirlerinin kanaatleri 5’li likert ölçeği üzerinde değerlendirilmiştir. 2000’li yıllarda Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerindeki olumlu ve olumsuz etkilerine ilişkin eleştirilerimiz ve önerilerimiz bu bilgilerden elde edeceğimiz sonuçlara dayandırılacaktır.

5.2.1. Yeniden Yapılanma Çalışmalarına Ağırlık Verilmesi

Tablo 5.2’de, mülki idare amirlerinin 2000’li yıllarda Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarına büyük öncelik ve ağırlık verildiği önermesine ilişkin kanaatleri gösterilmiştir.

Tablo 5.2. Yeniden Yapılanma Çalışmalarına Ağırlık Verilmesi Tablosu

1. 2000’li yıllarda Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarına büyük öncelik ve ağırlık verilmiştir.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	58	16,3	2,18	0,919
Katılıyorum	235	66,2		
Fikrim Yok	5	1,4		
Katılmıyorum	53	14,9		
Kesinlikle Katılmıyorum	4	1,1		
TOPLAM	355	100		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 2000’li yıllarda Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarına büyük öncelik ve ağırlık verildiğine dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,18 “katılıyorum” şeklinde tespit edilmiştir.

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin büyük bir bölümü 2000’li yıllarda Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarına büyük öncelik ve ağırlık verildiği yargısına katılmaktadır. Mülki idare amirlerinin az bir bölümünün bu yargıya katılmaması yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının yetersiz bulunması ya da yönetimde reform çalışmalarına sadece 2000’li yıllarda değil her zaman yer verildiği düşüncesinden kaynaklanabilir.

5.2.2. Yeniden Yapılanma Çalışmalarında Yeni Kamu Yönetimi Etkisi

Tablo 5.3. Yeniden Yapılanma Çalışmalarında YKY Etkisi Tablosu

2. 2000’li yıllardaki kamuda yeniden yapılanma çalışmalarında, 1980’li yıllarda ABD ve İngiltere’de ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ilkeleri egemen olmuştur.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	32	9,0	2,55	0,917
Katılıyorum	164	46,2		
Fikrim Yok	92	25,9		
Katılmıyorum	64	18,0		
Kesinlikle Katılmıyorum	3	0,8		
TOPLAM	355	100		

Tablo 5.3’te, mülki idare amirlerinin 2000’li yıllardaki kamuda yeniden yapılanma çalışmalarında 1980’li yıllarda ABD ve İngiltere’de ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ilkelerinin egemen olduğu önermesine dair kanaatleri yer almıştır. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 2000’li yıllardaki kamuda yeniden yapılanma çalışmalarında Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ilkelerinin egemen olduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,55 “kararsızım” şeklinde olmuştur. Araştırmaya katılanların sınırlı bir çoğunluğu (% 55,2) bu önermeye katıldığını ifade ederken % 25’i gibi bir kesimin fikir beyan etmemesi yeni kamu yönetimi anlayışı ve ilkeleri hakkında araştırmaya katılanların yeterli fikrinin bulunmamasından kaynaklanıyor olabilir.

5.2.3. Kamuda Yeniden Yapılanma Çalışmalarında Avrupa Birliği Etkisi

Tablo 5.4. Yeniden Yapılanma Çalışmaları Üzerindeki AB Etkisi Tablosu

3.2000’li yıllarda işbaşına gelen hükümetlerin kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı ana hedeflerden biri olarak seçmesinde Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik süreci önemli rol oynamıştır.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	56	15,8	2,23	0,950
Katılıyorum	226	63,7		
Fikrim Yok	13	3,7		
Katılmıyorum	54	15,2		
Kesinlikle Katılmıyorum	6	1,7		
TOPLAM	355	100		

Tablo 5.4’te, mülki idare amirlerinin 2000’li yıllarda işbaşına gelen hükümetlerin kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı ana hedeflerden biri olarak seçmesinde Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinin önemli rol oynadığı yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 2000’li yıllarda işbaşına gelen hükümetlerin kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı ana hedeflerden biri olarak seçmesinde Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinin önemli rol oynadığına dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,23 “katılıyorum” şeklinde olmuştur. Bu sonuçlara göre, mülki idare amirlerinin büyük bir bölümü 2000’li yıllarda işbaşına gelen hükümetlerin kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı ana hedeflerden biri olarak seçmesinde Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinin önemli rol oynadığı yargısına katılmaktadır.

5.2.4. Yeniden Yapılanma Çalışmaları Üzerinde Yerel Yönetimler Etkisi

Tablo 5.5’te, mülki idare amirlerinin 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları yerel yönetimler merkezli (özel idare, büyükşehir belediyesi) yapıldığına ilişkin önermeye dair kanaatleri gösterilmiştir.

Tablo 5.5. Yeniden Yapılanma Çalışmalarına Yerel Yönetimler Etkisi Tablosu

4. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları yerel yönetimler merkezli (özel idare, büyükşehir belediyesi) yapılmıştır.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	117	33,0	1,80	0,735
Katılıyorum	214	60,3		
Fikrim Yok	4	1,1		
Katılmıyorum	19	5,4		
Kesinlikle Katılmıyorum	1	0,3		
TOPLAM	355	100		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları yerel yönetimler merkezli (özel idare, büyükşehir belediyesi) yapıldığına dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 1,80 “katılıyorum” şeklinde olmuştur. Bu sonuçlara göre araştırmaya katılanların çok büyük çoğunluğu (% 93,3) 2000’li yıllardaki yönetimdeki yeniden yapılanma çalışmalarının özel idare ve büyükşehir belediyeleri merkeze alınarak yerel yönetimler odaklı yapıldığı fikrine katılmışlardır.

Tablo 5.6. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Yerel Yönetimler Merkezli Olduğu Fikri İle Meslekteki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

4. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları yerel yönetimler (özel idare, büyükşehir belediyesi) merkezli yapılmıştır.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
0-5 YIL	18	42,9	23	54,8	0	0	1	2,4	0	0	42	100
6-10 YIL	19	45,2	20	47,6	1	2,4	2	4,8	0	0	42	100
11-15 YIL	21	37,5	32	57,1	2	3,6	1	1,8	0	0	56	100
16-20 YIL	19	28,8	43	65,2	0	0	4	6,1	0	0	66	100
21 YIL VE ÜSTÜ	40	26,8	96	64,4	1	0,7	11	7,4	1	0,7	149	100
TOPLAM	117	33,0	214	60,3	4	1,1	19	5,4	1	0,3	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının yerel yönetimler merkezli (özel idare, büyükşehir belediyesi) yapıldığı fikri ile meslekteki hizmet süresi arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.6**’da verilmiştir. Genel olarak meslekteki hizmet süreleri itibariyle önermeye katılma durumunda ciddi bir farklılaşma görülmemekle birlikte, meslekteki hizmet süreleri uzadıkça önermeye kesinlikle katılanların oranları düşme (0-5 yıl 42,9%, 6-10 yıl 45,2%, 11- 15 yıl 37,5%, 16-20 yıl 28,8%, 21 yıl ve üstü 26,8%) eğiliminde, “katılmıyorum” fikrinde olanların oranları ise meslekteki hizmet sürelerine paralel olarak artma (0-5 yıl 2,4%, 6-10 yıl 4,8%, 11- 15 yıl 1,8%, 16-20 yıl 6,1%, 21 yıl ve üstü 7,4%) eğilimindedir.

Tablo 5.7. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Yerel Yönetimler Merkezli (Özel İdare, Büyükşehir Belediyesi) Yapıldığı Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	17,355	16	,363
İhtimal Oranı	18,147	16	,315
Doğrusal İlişki	7,931	1	,005
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,363$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının yerel yönetimler merkezli (özel idare, büyükşehir belediyesi) yapıldığı fikri ile meslekteki hizmet süresi arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının yerel yönetimler merkezli (özel idare, büyükşehir belediyesi) yapıldığı fikri ile eğitim durumu arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.8**’de verilmiştir. Genel olarak eğitim durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmemekte, önermeye “katılan” ve “kesinlikle katılan”ların toplan oranı her üç eğitim grubunda (lisans, yüksek lisans, doktora) da yüzde doksanları geçmektedir.

Tablo 5.8. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Yerel Yönetimler Merkezli Olduğu Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

4. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları yerel yönetimler (özel idare, büyükşehir belediyesi) merkezli yapılmıştır.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
LİSANS	70	35,9	110	56,4	3	1,5	12	6,2	0	0	195	100
YÜKSEK LİSANS	38	28,4	89	66,4	1	0,7	5	3,7	1	0,7	134	100
DOKTORA	9	34,6	15	57,7	0	0,0	2	7,7	0	0	26	100
TOPLAM	117	33,0	214	60,3	4	1,1	19	5,4	1	0,3	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

Tablo 5.9. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Yerel Yönetimler Merkezli (Özel İdare, Büyükşehir Belediyesi) Olduğu Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	6,310	8	,613
İhtimal Oranı	6,943	8	,543
Doğrusal İlişki	,182	1	,669
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,613$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının yerel yönetimler merkezli (özel idare, büyükşehir belediyesi) yapıldığı fikri ile eğitim durumu arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının yerel yönetimler merkezli (özel idare, büyükşehir belediyesi) yapıldığı fikri ile mesleki görev arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.10**’da verilmiştir.

Tablo 5.10. 2000’li Yillardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Yerel Yönetimler Merkezli Olduğu Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

4. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları yerel yönetimler (özel idare, büyükşehir belediyesi) merkezli yapılmıştır.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
VALİ	1	11,1	7	77,8	0	0,0	1	11,1	0	0,0	9	100
VALİ YARDIMCISI	23	29,5	45	57,7	1	1,3	9	11,5	0	0,0	78	100
KAYMAKAM	68	37,0	107	58,2	2	1,1	6	3,3	1	0,5	184	100
KAYMAKAM ADAYI	3	50,0	2	33,3	0	0,0	1	16,7	0	0,0	6	100
HUKUK İŞLERİ MÜDÜRÜ	0	0,0	3	100	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	100
MÜLKİYE MÜFETTİŞİ	10	21,7	34	73,9	1	2,2	1	2,2	0	0,0	46	100
MERKEZDE GÖREVLİ	12	41,4	16	55,2	0	0,0	1	3,4	0	0	29	100
TOPLAM	117	33,0	214	60,3	4	1,1	19	5,4	1	0,3	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım),
4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

Genel olarak mülki idare amirleri arasında mesleki görev durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmemekle birlikte bakanlık merkez teşkilatında görevli mülki idare amirleri ile mülkiye müfettişleri önermeye en yüksek oranda “kesinlikle katılan” ya da “katılan” (% 96,6) meslek grubunu, vali yardımcılarını ise önermeye en yüksek oranda (% 11,5) “katılmayan” meslek grubunu oluşturmaktadır.

Tablo 5.11. 2000’li Yillardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Yerel Yönetimler Merkezli (Özel İdare, Büyükşehir Belediyesi) Olduğu Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	22,338	24	,559
İhtimal Oranı	23,212	24	,507
Doğrusal İlişki	1,297	1	,255
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzölçü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,559$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının yerel yönetimler merkezli (özel idare, büyükşehir belediyesi) yapıldığı fikri ile mesleki görev arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

5.2.5. Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem Üzerindeki Etkisi

Tablo 5.12. Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem Üzerindeki Etki Tablosu

5. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanmaya dönük çalışmalar mülki sistemin zayıflamasına yol açmıştır.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	142	40,0	1,87	0,963
Katılıyorum	162	45,6		
Fikrim Yok	9	2,5		
Katılmıyorum	39	11,0		
Kesinlikle Katılmıyorum	3	0,8		
TOPLAM	355	100		

Tablo 5.12’de, mülki idare amirlerinin 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanmaya dönük çalışmaların mülki sistemin zayıflamasına yol açtığı önermesine dair kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanmaya dönük çalışmaların mülki sistemin zayıflamasına yol açtığına dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 1,87 “katılıyorum” şeklinde olmuştur. Bu sonuçlara göre araştırmaya katılanların çok büyük çoğunluğu (% 85,6) 2000’li yıllarda yönetimde yeniden yapılanmaya dönük olarak yapılan çalışmaların mülki sistemin zayıflamasına yol açtığı fikrine katılmaktadır.

2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanmaya dönük çalışmalar mülki sistemin zayıflamasına yol açmıştır fikri ile mesleki görev arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.13**’de verilmiştir. Genel olarak mülki idare amirleri arasında mesleki görev durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmemekle birlikte mülkiye müfettişleri önermeye en yüksek oranda “kesinlikle katılan” ya da “katılan” (% 93,5) meslek grubunu, bakanlık merkez teşkilatında görevli mülki idare amirleri ise önermeye en yüksek oranda (% 17,2) “katılmayan” veya

“kesinlikle katılmayan” meslek grubunu oluşturmaktadır. Kaymakamlar ile vali yardımcılarının önermeye katılma durumunda ise vali yardımcılarının (% 89,7) kaymakamlara (% 84,2) nazaran daha yüksek oranda “kesinlikle katıldığı” ya da “katıldığı” görülmektedir.

Tablo 5.13. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanmaya Dönük Çalışmalar Mülki Sistemin Zayıflamasına Yol Açmıştır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

5. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanmaya dönük çalışmalar mülki sistemin zayıflamasına yol açmıştır.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
VALİ	2	22,1	6	66,7	1	11,1	0	0,0	0	0,0	9	100
VALİ YARDIMCISI	32	41,0	38	48,7	0	0,0	6	7,7	2	2,6	78	100
KAYMAKAM	77	41,8	78	42,4	6	3,3	23	12,5	0	0,0	184	100
KAYMAKAM ADAYI	3	50,0	1	16,7	0	0,0	2	33,3	0	0,0	6	100
HUKUK İŞLERİ MÜDÜRÜ	1	33,3	1	33,3	0	0,0	1	33,3	0	0,0	3	100
MÜLKİYE MÜFETTİŞİ	19	41,3	24	52,2	0	0,0	3	6,5	0	0,0	46	100
MERKEZDE GÖREVLİ	8	27,6	14	48,3	2	6,9	4	13,8	1	3,4	29	100
TOPLAM	142	40,0	162	45,6	9	2,5	39	11,0	3	0,8	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

Tablo 5.14. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanmaya Dönük Çalışmalar Mülki Sistemin Zayıflamasına Yol Açmıştır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	28,312	24	,247
İhtimal Oranı	30,100	24	,181
Doğrusal İlişki	,564	1	,453
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,247$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanmaya dönük çalışmalar mülki sistemin

zayıflamasına yol açmıştır fikri ile mesleki görev arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

Tablo 5.15. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanmaya Dönük Çalışmalar Mülki Sistemin Zayıflamasına Yol Açmıştır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

5. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanmaya dönük çalışmalar mülki sistemin zayıflamasına yol açmıştır.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
LİSANS	83	42,6	88	45,1	3	1,5	19	9,7	2	1,0	195	100
YÜKSEK LİSANS	48	35,8	62	46,3	6	4,5	17	12,7	1	0,7	134	100
DOKTORA	11	42,3	12	46,2	0	0,0	3	11,5	0	0	26	100
TOPLAM	142	40,0	162	45,6	9	2,5	39	11,0	3	0,8	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanmaya dönük çalışmalar mülki sistemin zayıflamasına yol açmıştır fikri ile eğitim durumu arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.15**’te verilmiştir. Genel olarak mülki idare amirleri arasında eğitim durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmemekle birlikte (her üç eğitim grubunda da önermeye katılma oranı % 80 - % 90 aralığında) önermeye en yüksek oranda (% 86,5) “kesinlikle katılan” ya da “katılan” eğitim grubunu doktora düzeyinde eğitime sahip olan mülki idare amirleri, önermeye en yüksek oranda (% 13,4) “katılmayan” veya “kesinlikle katılmayan” eğitim grubunu ise yüksek lisans düzeyinde eğitime sahip olanlar oluşturmaktadır.

Tablo 5.16. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanmaya Dönük Çalışmalar Mülki Sistemin Zayıflamasına Yol Açmıştır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	5,326	8	,722
İhtimal Oranı	5,961	8	,652
Doğrusal İlişki	,636	1	,425
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,722$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanmaya dönük çalışmalar mülki sistemin zayıflamasına yol açmıştır fikri ile eğitim durumu arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

Tablo 5.17. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanmaya Dönük Çalışmalar Mülki Sistemin Zayıflamasına Yol Açmıştır Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

5.2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanmaya dönük çalışmalar mülki sistemin zayıflamasına yol açmıştır.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
0-5 YIL	21	50,0	15	35,7	0	0	6	14,3	0	0	42	100
6-10 YIL	13	31,0	20	47,6	4	9,5	5	11,9	0	0	42	100
11-15 YIL	17	30,4	29	51,8	2	3,6	8	14,3	0	0	56	100
16-20 YIL	32	48,5	27	40,9	0	0	6	9,1	1	1,5	66	100
21 YIL VE ÜSTÜ	59	39,6	71	47,7	3	2,0	14	9,4	2	1,3	149	100
TOPLAM	142	40,0	162	45,6	9	2,5	39	11,0	3	0,8	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanmaya dönük çalışmalar mülki sistemin zayıflamasına yol açmıştır fikri ile mesleki görev süresi arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.17’**de verilmiştir. Genel olarak mülki idare amirleri arasında mesleki görev süresine göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmemekle birlikte (beş hizmet süresi grubunun her birinde önermeye katılma oranı % 75 - % 90 aralığında) önermeye en yüksek oranda (% 89,4) “kesinlikle katılan” ya da “katılan” hizmet süresi grubunu 16-20 yıl görev süresine sahip olan mülki idare amirleri, önermeye en yüksek oranda (% 14,3) “katılmayan” veya “kesinlikle katılmayan” hizmet süresi grubu ise 0-5 ve 11-15 yıl görev süresine sahip olanlar oluşturmaktadır.

Tablo 5.18. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanmaya Dönük Çalışmalar Mülki Sistemin Zayıflamasına Yol Açmıştır Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	21,026	16	,178
İhtimal Oranı	21,472	16	,161
Doğrusal İlişki	,262	1	,609
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,178$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanmaya dönük çalışmalar mülki sistemin zayıflamasına yol açmıştır fikri ile mesleki hizmet süresi arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

5.2.6. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının Yeniden Yapılanmaya Etkisi

Tablo 5.19. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının Yeniden Yapılanma Üzerindeki Etki Tablosu

6.Anayasa Mahkemesince çeşitli hükümlerinin iptal edilmesiyle yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının birçok maddesi daha sonraki çeşitli yasaların içerisine serpiştirilerek idari sistemimizde hayata geçirilmiştir.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	56	15,8	2,12	0,774
Katılıyorum	232	65,4		
Fikrim Yok	39	11,0		
Katılmıyorum	26	7,3		
Kesinlikle Katılmıyorum	2	0,6		
TOPLAM	355	100		

Tablo 5.19’da, mülki idare amirlerinin Anayasa Mahkemesince çeşitli hükümlerinin iptal edilmesiyle yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının birçok maddesinin daha sonraki çeşitli yasaların içerisine serpiştirilerek idari sistemimizde hayata geçirildiği önermesine dair kanaatleri gösterilmiştir.

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin Anayasa Mahkemesince çeşitli hükümlerinin iptal edilmesiyle yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının birçok maddesinin daha sonraki çeşitli yasaların içerisine serpiştirilerek idari sistemimizde hayata geçirildiğine dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,12 “katılıyorum” şeklinde olmuştur. Bu sonuçlara göre araştırmaya katılanların çok büyük çoğunluğu (% 81,1) yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının birçok maddesinin daha sonraki çeşitli yasaların içerisine serpiştirilerek idari sistemimizde hayata geçirildiği fikrine katılmaktadır. Ancak araştırmaya katılanların % 11’nin fikir beyan etmemesi oldukça kayda değer bulunmaktadır. Zira fikrim yok seçeneğini işaretleyerek fikir beyan etmeyenlerin oranı katılmayanların toplam oranından (% 8) daha yüksek seviyededir.

5.2.7. Bakan Yardımcılığı Ve Kamu Denetçiliği Kurumunun Konumu

Tablo 5.20. Bakan Yardımcılığı ve Kamu Denetçiliği Kurumunun Türk Kamu Yönetimindeki Yeri Tablosu

7. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının bir sonucu olarak 2011 ve 2012 yıllarında bakan yardımcılığı ve Türk yönetim tarihinde ilk defa görülen kamu denetçiliği kurumunun hayata geçirilmesi Türk kamu yönetimi için bir kazanım olmuştur.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	10	2,8	3,53	1,069
Katılıyorum	75	21,1		
Fikrim Yok	41	11,5		
Katılmıyorum	176	49,6		
Kesinlikle Katılmıyorum	53	14,9		
TOPLAM	355	100		

Tablo 5.20’de, mülki idare amirlerinin kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının bir sonucu olarak 2011 ve 2012 yıllarında bakan yardımcılığı ve Türk yönetim tarihinde ilk defa görülen kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun hayata geçirilmesinin Türk kamu yönetimi için bir kazanım olduğu önermesine dair kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 2011 ve 2012 yıllarında bakan yardımcılığı ve Türk yönetim tarihinde ilk defa görülen kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumlarının hayata geçirilmesinin Türk kamu yönetimi için bir

kazanım olduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 3,53 “katılmıyorum” şeklinde olmuştur.

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin neredeyse üçte iki (% 65,5) çoğunluğu bakan yardımcılığı ve kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumuna soğuk bakmakta ve bu kurumların Türk kamu yönetimi için bir kazanım olduğu fikrine katılmamaktadır.

5.2.8. Kalkınma Ajanslarının Mülki Sistem Üzerindeki Etkisi

Tablo5.21. Kalkınma Ajanslarının Mülki Sistem Üzerindeki Etki Tablosu

8. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’la Türkiye’nin 26 istatistiki bölgeye ayrılarak her bir bölgede Kalkınma Ajanslarının kurulması mülki sistem üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunmuştur.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	34	9,6	3,10	1,166
Katılıyorum	103	29,0		
Fikrim Yok	32	9,0		
Katılmıyorum	166	46,8		
Kesinlikle Katılmıyorum	20	5,6		
TOPLAM	355	100		

Tablo 5.21’de, mülki idare amirlerinin 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’la Türkiye’nin 26 istatistiki bölgeye ayrılarak her bir bölgede Kalkınma Ajanslarının kurulmasının mülki sistem üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin Türkiye’nin 26 istatistiki bölgeye ayrılarak her bir bölgede Kalkınma Ajanslarının kurulmasının mülki sistem üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 3,10 “kararsızım” şeklinde olmuştur. Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin çoğunluğu kalkınma ajanslarının kurulmasının mülki sistemi zayıflattığı görüşüne katılmamaktadır. Bununla birlikte hiç küçümsenmeyecek bir oranda da (yüzde 38,5) kalkınma ajanslarının mülki sistem üzerinde zayıflatıcı etkide bulunduğuna inanan mülki idare amiri söz konusudur. Önermeyle ilgili fikir beyan etmeyen % 9,1’lik oran da dikkate alındığında bu konuda

mülki idare amirleri arasında net bir görüş birliğinin oluşmadığı rahatlıkla ifade edilebilir.

5.2.9. Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu’nun Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkisi

Tablo 5.22. Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu’nun MİA Mesleği Üzerindeki Etki Tablosu

9. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’yla, vali ve kaymakamların uhdesinde olan ita amirliği yetkisinin ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisine (il ve ilçe müdürü) devredilmesi mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	15	4,2	3,30	1,125
Katılıyorum	112	31,5		
Fikrim Yok	11	3,1		
Katılmıyorum	187	52,7		
Kesinlikle Katılmıyorum	30	8,5		
TOPLAM	355	100		

Tablo 5.22’de, mülki idare amirlerinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’yla, vali ve kaymakamların uhdesinde olan ita amirliği yetkisinin ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisine (il ve ilçe müdürü) devredilmesinin mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’yla, vali ve kaymakamların uhdesinde olan ita amirliği yetkisinin ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisine (il ve ilçe müdürü) devredilmesinin mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 3,30 “kararsızım” şeklindedir.

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin çoğunluğu ita amirliği (harcama yetkilisi) yetkisinin 5018 sayılı Kanun’la il ve ilçe müdürlerine devredilmesinde herhangi bir sakınca görmemekte ve bu durumun mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunduğu görüşüne katılmamaktadır. Bununla birlikte her ne kadar çoğunluk böyle düşünse de ankete iştirak eden mülki idare amirlerinin azımsanmayacak

bir oranının da (%35,4) aksine bir görüşle bu durumun meslek üzerinde zayıflatıcı etki meydana getirdiği görüşünde olması dikkati çekmektedir.

5.2.10. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Mülki Sistem Üzerindeki Etkisi

Tablo 5.23’te, mülki idare amirlerinin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun mülki sistem üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun mülki sistem üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 1,94 “katılıyorum” şeklindedir.

Tablo 5.23. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Mülki Sistem Üzerindeki Etki Tablosu

10. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu mülki sistem üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunmuştur.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	128	36,1	1,94	0,995
Katılıyorum	174	49,0		
Fikrim Yok	6	1,7		
Katılmıyorum	41	11,5		
Kesinlikle Katılmıyorum	6	1,7		
TOPLAM	355	100		

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin çok büyük bir çoğunluğu (% 85,1) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun mülki sistem için zayıflatıcı etkilerde bulunduğu görüşüne itibar etmektedir. 5216 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyeleri üzerindeki valilerin sahip olduğu vesayet yetkilerinin neredeyse tamamının ya kaldırılması ya da İçişleri Bakanlığı’na geçmesi mülki idare amirlerinin böyle bir düşünceye sahip olmasındaki ana etken olabilir.

5.2.11. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Vesayet Denetimi Üzerindeki Etkisi

Tablo 5.24’te, mülki idare amirlerinin 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin önemli ölçüde sınırlandığı ve taşrada bu

yetkiyi kullanan mülki idare amirlerinin güç ve yetki kaybına uğradığı yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin önemli ölçüde sınırlandığı ve taşrada bu yetkiyi kullanan mülki idare amirlerinin güç ve yetki kaybına uğradığına dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,10 “katılıyorum” şeklinde olmuştur.

Tablo 5.24. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Vesayet Yetkisi Üzerindeki Etki Tablosu

11. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler üzerindeki vesayet denetimi önemli ölçüde sınırlanmış ve taşrada bu yetkiyi kullanan mülki idare amirleri güç ve yetki kaybına uğramıştır.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	105	29,6	2,10	1,056
Katılıyorum	181	51,0		
Fikrim Yok	6	1,7		
Katılmıyorum	56	15,8		
Kesinlikle Katılmıyorum	7	2,0		
TOPLAM	355	100		

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin çok büyük bir çoğunluğu 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler üzerinde daha önceden mülki idare amirleri tarafından kullanılmakta olan vesayet denetiminin önemli ölçüde sınırlandığı bu durumun da taşrada bu yetkiyi kullanan mülki idare amirlerinin pozisyonları üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu görüşünü taşımaktadır.

5.2.12. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun Mülki Sistem Üzerindeki Etkisi

Tablo 5.25’te mülki idare amirlerinin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il genel meclisi başkanlığının valilerden alınarak meclisin seçilmiş üyelerinden birine verilmesiyle il genel meclisinin yarı özerk bir durum kazandığı ve bu durumun mülki sistem üzerinde zayıflatıcı bir etki meydana getirdiği yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir.

Tablo 5.25. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun Mülki Sistem Üzerindeki Etkileri Tablosu

12. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il genel meclisleri yarı özerk bir durum kazanmış ve bu durum mülki sistem üzerinde zayıflatıcı bir etki meydana getirmiştir.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	119	33,5	2,00	1,025
Katılıyorum	178	50,1		
Fikrim Yok	3	0,8		
Katılmıyorum	49	13,8		
Kesinlikle Katılmıyorum	6	1,7		
TOPLAM	355	100		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin il genel meclisi başkanlığının valilerden alınarak meclisin seçilmiş üyelerinden birine verilmesiyle il genel meclisinin yarı özerk bir durum kazandığı ve bu durumun mülki sistem üzerinde zayıflatıcı bir etki meydana getirdiğine dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,00 “katılıyorum” şeklinde olmuştur. Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin çok büyük bir çoğunluğu (% 83,7) 5302 sayılı İl özel İdaresi Kanunu ile il genel meclisi başkanlığının valilerden alınarak meclisin seçilmiş üyelerinden birine verilmesiyle il genel meclisinin yarı özerk bir durum kazandığı ve bu durumun mülki sistem üzerinde zayıflatıcı bir etki meydana getirdiği görüşünde birleşmektedir. Fikir beyan etmeyenler de dahil olmak üzere bahse konu görüşe katılmayanların oranı ise oldukça sınırlı (%16,5) kalmaktadır.

5.2.13. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun Valilik Makamı Üzerindeki Etkisi

Tablo 5.26.’da mülki idare amirlerinin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’yla il genel meclisi başkanlığının validen alınması ve il özel idaresi genel sekreterliği uygulamasının hayata geçirilmesi ile valilerin il özel idareleri üzerindeki etkinliğinin sınırlandığı yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin il genel meclisi başkanlığının validen alınması ve il özel idaresi genel sekreterliği uygulamasının hayata geçirilmesi ile valilerin il özel idareleri üzerindeki

etkinliğinin sınırlandırıldığına dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,02 “katılıyorum” şeklinde olmuştur.

Tablo 5.26. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun Valilik Makamı Üzerindeki Etki Tablosu

13. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’yla il genel meclisi başkanlığının validen alınması ve il özel idaresi genel sekreterliği uygulamasının hayata geçirilmesi ile valilerin il özel idareleri üzerindeki etkinliği sınırlandırılmıştır.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	114	32,1	2,02	1,029
Katılıyorum	183	51,5		
Fikrim Yok	2	0,6		
Katılmıyorum	49	13,8		
Kesinlikle Katılmıyorum	7	2,0		
TOPLAM	355	100		

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin çok büyük bir çoğunluğu (% 83,6) 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’yla il genel meclisi başkanlığının validen alınması ve il özel idaresi genel sekreterliği uygulamasının hayata geçirilmesi ile valilerin il özel idareleri üzerindeki etkinliğinin sınırlandırıldığı görüşüne katılmaktadır. Bu görüşe katılmayan mülki idare amirlerinin oranı ise oldukça sınırlı düzeyde (% 16,4) kalmaktadır.

5.2.14. 2004 Ve 2005 Mahalli İdareler Reformunun Taşra İdaresi Üzerindeki Etkisi

Tablo 5.27’de, mülki idare amirlerinin 2004 ve 2005 yıllarındaki yerel yönetimler reformunun, merkezden ziyade taşra teşkilatının sahip olduğu birçok yetkinin yerel yönetimlere aktarılması şeklinde tezahür ettiği ve taşra teşkilatının önemli ölçüde zayıflaması sonucunu doğurduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 2004 ve 2005 yıllarındaki yerel yönetimler reformunun, merkezden ziyade taşra teşkilatının sahip olduğu birçok yetkinin yerel yönetimlere aktarılması şeklinde tezahür ettiği ve taşra teşkilatının önemli ölçüde

zayıflaması sonucunu doğurduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,21 “katılıyorum” şeklinde olmuştur.

Tablo 5.27. Yerel Yönetimler Reformunun Taşra İdaresi Üzerindeki Etki Tablosu

14. 2004 ve 2005 yıllarındaki yerel yönetimler reformu, merkezden ziyade taşra teşkilatının sahip olduğu birçok yetkinin yerel yönetimlere aktarılması şeklinde tezahür etmiş ve taşra teşkilatının önemli ölçüde zayıflaması sonucunu doğurmuştur.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	82	23,1	2,21	1,033
Katılıyorum	186	52,4		
Fikrim Yok	22	6,2		
Katılmıyorum	59	16,6		
Kesinlikle Katılmıyorum	6	1,7		
TOPLAM	355	100		

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin çok büyük bir çoğunluğu (% 75,5) 2004 ve 2005 yıllarında yapılan yerel yönetimler reformunun merkeze ait yetkilerden ziyade, taşra teşkilatına ait yetkilerin birçoğunun yerel yönetim birimlerine aktarılması şeklinde ortaya çıktığı, bu durumun da mülki teşkilatın (taşra teşkilatı) önemli ölçüde zayıflaması ve güç kaybına uğramasını beraberinde getirdiğine inanmaktadır. Bununla birlikte araştırmaya katılan nerdeyse her dört mülki idare amirinden biri bu görüşe ya katılmamış ya da fikir beyan etmemiştir.

2004 ve 2005 yıllarındaki yerel yönetimler reformuyla taşra teşkilatının sahip olduğu birçok yetki yerel yönetimlere aktarılmış, taşra teşkilatı önemli ölçüde zayıflamıştır fikri ile mesleki görev süresi arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.28**'de verilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirleri arasında önermeye katılma ya da katılmama oranlarında mesleki görev süresine göre belirgin bir farklılaşma görülmektedir. 0-5 yıl görev süresine sahip olan mülki idare amirleri önermeye en yüksek oranda (% 83,3), 6-10 yıl görev süresine sahip olanlar ise önermeye en düşük oranda (% 64,3) “kesinlikle katılan” ya da “katılan” hizmet süresi grubunu oluştururken, 6-10 yıl görev süresine sahip olanlar aynı zamanda önermeye en yüksek

oranda (% 23,8) “katılmayan” veya “kesinlikle katılmayan” hizmet süresi grubunu oluşturmaktadır.

Tablo 5.28. 2004 Ve 2005 Yıllarındaki Yerel Yönetimler Reformuyla Taşra Teşkilatının Sahip Olduğu Birçok Yetki Yerel Yönetimlere Aktarılmış, Taşra Teşkilatı Önemli Ölçüde Zayıflamıştır Fikri İle Mesleki Görev Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

14. 2004 ve 2005 yıllarındaki yerel yönetimler reformu, merkezden ziyade taşra teşkilatının sahip olduğu birçok yetkinin yerel yönetimlere aktarılması şeklinde tezahür etmiş ve taşra teşkilatının önemli ölçüde zayıflaması sonucunu doğurmuştur.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
0-5 YIL	16	38,1	19	45,2	4	9,5	3	7,1	0	0	42	100
6-10 YIL	9	21,4	18	42,9	5	11,9	10	23,8	0	0	42	100
11-15 YIL	12	21,4	29	51,8	5	8,9	8	14,3	2	3,6	56	100
16-20 YIL	21	31,8	28	42,4	5	7,6	10	15,2	2	3,0	66	100
21 YIL VE ÜSTÜ	24	16,1	92	61,7	3	2,0	28	18,8	2	1,3	149	100
TOPLAM	82	23,1	186	52,4	22	6,2	59	16,6	6	1,7	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

Tablo 5.29. 2004 Ve 2005 Yıllarındaki Yerel Yönetimler Reformuyla Taşra Teşkilatının Sahip Olduğu Birçok Yetki Yerel Yönetimlere Aktarılmış, Taşra Teşkilatı Önemli Ölçüde Zayıflamıştır Fikri İle Mesleki Görev Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	30,127	16	,017
İhtimal Oranı	31,927	16	,010
Doğrusal İlişki	1,806	1	,179
Geçerli Frekans	353		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,017$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşıladığından, 2004

ve 2005 yıllarındaki yerel yönetimler reformu, merkezden ziyade taşra teşkilatının sahip olduğu birçok yetkinin yerel yönetimlere aktarılması şeklinde tezahür etmiş ve taşra teşkilatının önemli ölçüde zayıflaması sonucunu doğurmuştur fikri ile mesleki hizmet süresi arasında anlamlı bir ilişki bulunmaktadır.

Tablo 5.30. 2004 Ve 2005 Yıllarındaki Yerel Yönetimler Reformuyla Taşra Teşkilatının Sahip Olduğu Birçok Yetki Yerel Yönetimlere Aktarılmış, Taşra Teşkilatı Önemli Ölçüde Zayıflamıştır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

14. 2004 ve 2005 yıllarındaki yerel yönetimler reformu, merkezden ziyade taşra teşkilatının sahip olduğu birçok yetkinin yerel yönetimlere aktarılması şeklinde tezahür etmiş ve taşra teşkilatının önemli ölçüde zayıflaması sonucunu doğurmuştur.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
LİSANS	46	23,6	97	49,7	14	7,2	34	17,4	4	2,1	195	100
YÜKSEK LİSANS	30	22,4	73	54,5	8	6,0	21	15,7	2	1,5	134	100
DOKTORA	6	23,1	16	61,5	0	0,0	4	15,4	0	0	26	100
TOPLAM	82	23,1	186	52,4	22	6,2	59	16,6	6	1,7	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

2004 ve 2005 yıllarındaki yerel yönetimler reformuyla taşra teşkilatının sahip olduğu birçok yetki yerel yönetimlere aktarılmış, taşra teşkilatı önemli ölçüde zayıflamıştır fikri ile eğitim durumu arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.30**'da verilmiştir. Genel olarak mülki idare amirleri arasında eğitim durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmemekle birlikte (her üç eğitim grubunda da önermeye katılma oranı % 70 - % 85 aralığında) önermeye en yüksek oranda (% 84,6) “kesinlikle katılan” ya da “katılan” eğitim grubunu doktora düzeyinde eğitime sahip olan mülki idare amirleri, önermeye en yüksek oranda (% 19,5) “katılmayan” veya “kesinlikle katılmayan” eğitim grubunu ise lisans düzeyinde eğitime sahip olanlar oluşturmaktadır.

Tablo 5.31. 2004 Ve 2005 Yıllarındaki Yerel Yönetimler Reformuyla Taşra Teşkilatının Sahip Olduğu Birçok Yetki Yerel Yönetimlere Aktarılmış, Taşra Teşkilatı Önemli Ölçüde Zayıflamıştır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	3,558	8	,895
İhtimal Oranı	5,568	8	,696
Doğrusal İlişki	,643	1	,423
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,895$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından, 2004 ve 2005 yıllarındaki yerel yönetimler reformu, merkezden ziyade taşra teşkilatının sahip olduğu birçok yetkinin yerel yönetimlere aktarılması şeklinde tezahür etmiş ve taşra teşkilatının önemli ölçüde zayıflaması sonucunu doğurmuştur fikri ile eğitim durumu arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

2004 ve 2005 yıllarındaki yerel yönetimler reformuyla taşra teşkilatının sahip olduğu birçok yetki yerel yönetimlere aktarılmış, taşra teşkilatı önemli ölçüde zayıflamıştır fikri ile mesleki görev durumu arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.32**'de verilmiştir.

Genel olarak mülki idare amirleri arasında mesleki görev durumuna göre, önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmemekle birlikte taşrada görev yapan mülki idare amirleri önermeye daha yüksek oranda “katılmakta” veya “kesinlikle katılmakta” (kaymakamlar: % 78,8 - vali yardımcıları: % 75,6) taşra görevinde bulunmayan meslek mensupları ise önermeye daha düşük oranda (Bakanlık merkez teşkilatında görevli olanlar % 65,5 - mülkiye müfettişleri % 71,7) “kesinlikle katılmakta” ya da “katılmakta”dır. Taşra teşkilatının güçlü yöneticileri valilerin ise önermeye üçte iki oranında (% 66,7) “katıldığı” görülürken, Bakanlık merkez teşkilatında görevli olan meslek mensupları önermeye en yüksek düzeyde (% 27,6) “katılmayan” veya “kesinlikle katılmayan” meslek grubunu oluşturmaktadır.

Tablo 5.32. 2004 Ve 2005 Yıllarındaki Yerel Yönetimler Reformuyla Taşra Teşkilatının Sahip Olduğu Birçok Yetki Yerel Yönetimlere Aktarılmış, Taşra Teşkilatı Önemli Ölçüde Zayıflamıştır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

14. 2004 ve 2005 yıllarındaki yerel yönetimler reformu, merkezden ziyade taşra teşkilatının sahip olduğu birçok yetkinin yerel yönetimlere aktarılması şeklinde tezahür etmiş ve taşra teşkilatının önemli ölçüde zayıflaması sonucunu doğurmuştur.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
VALİ	0	0,0	6	66,7	1	11,1	2	22,2	0	0,0	9	100
VALİ YARDIMCISI	17	21,8	42	53,8	2	2,6	16	20,5	1	1,3	78	100
KAYMAKAM	53	28,8	92	50,0	15	8,2	21	11,4	3	3,6	184	100
KAYMAKAM ADAYI	2	33,3	2	33,3	0	0,0	2	33,3	0	0,0	6	100
HUKUK İŞLERİ MÜDÜRÜ	0	0,0	2	66,7	0	0,0	1	33,3	0	0,0	3	100
MÜLKİYE MÜFETTİŞİ	8	17,4	25	54,3	2	4,3	11	23,9	0	0,0	46	100
MERKEZDE GÖREVLİ	2	6,9	17	58,6	2	6,9	6	20,7	2	6,9	29	100
TOPLAM	82	23,1	186	52,4	22	6,2	59	16,6	6	1,7	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

Tablo 5.33. 2004 Ve 2005 Yıllarındaki Yerel Yönetimler Reformuyla Taşra Teşkilatının Sahip Olduğu Birçok Yetki Yerel Yönetimlere Aktarılmış, Taşra Teşkilatı Önemli Ölçüde Zayıflamıştır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	27,954	16	,262
İhtimal Oranı	31,549	16	,139
Doğrusal İlişki	3,586	1	,058
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,262$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından, 2004 ve 2005 yıllarındaki yerel yönetimler reformu, merkezden ziyade taşra teşkilatının sahip olduğu birçok yetkinin yerel yönetimlere aktarılması şeklinde tezahür etmiş ve taşra teşkilatının önemli ölçüde zayıflaması sonucunu doğurmuştur fikri ile mesleki görev arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

5.2.15. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun Mülki İdare Amirleri Üzerindeki Etkisi

Tablo 5.34’te, mülki idare amirlerinin 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun mülki idare amirlerinin köylere hizmet götürme birlikleri dışındaki diğer mahalli idare birliklerine başkan olma durumunu önemli ölçüde sınırlayarak mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun mülki idare amirlerinin köylere hizmet götürme birlikleri dışındaki diğer mahalli idare birliklerine başkan olma durumunu önemli ölçüde sınırladığı ve bu durumun da mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,77 “kararsızım” şeklinde olmuştur.

Tablo 5.34. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun MİA’leri Üzerindeki Etki Tablosu

15. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, mülki idare amirlerinin köylere hizmet götürme birlikleri dışındaki diğer mahalli idare birliklerine başkan olma durumunu önemli ölçüde sınırlayarak mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunmuştur.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	43	12,1	2,77	1,162
Katılıyorum	144	40,6		
Fikrim Yok	33	9,3		
Katılmıyorum	120	33,8		
Kesinlikle Katılmıyorum	15	4,2		
TOPLAM	355	100		

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin sınırlı bir çoğunluğu (% 52,7) bu görüşe katılırken yüzde 10'lara yaklaşan bir oran (% 9,3) kanaat belirtmemiş, ankete katılan mülki idare amirlerinin önemli bir kısmı (% 37,9) da bu görüşe katılmamıştır. Sonuçlara bakıldığında bu konuda mülki idare amirleri arasında net bir görüş birliğinin oluşmadığı görülmektedir.

5.2.16. 6172 Sayılı Sulama Birlikleri Kanunu'nun Mülki İdare Amirleri Üzerindeki Etkisi

Tablo 5.35'de, mülki idare amirlerinin 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu'nun, faaliyet sahası itibariyle tarımsal iş ve işlemleri ifa etse de bir mahalli idare birliği olan sulama birlikleri üzerindeki İçişleri Bakanlığı ve mülki idare amirlerinin etkinliğini sınırladığı, meslek üzerinde zayıflatıcı etkide bulunduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin Sulama Birlikleri Kanunu'nun bir mahalli idare birliği olan sulama birlikleri üzerindeki İçişleri Bakanlığı ve mülki idare amirlerinin etkinliğini sınırladığı, meslek üzerinde zayıflatıcı etkide bulunduğu dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,88 "kararsızım" şeklinde olmuştur.

Tablo 5.35. Sulama Birlikleri Kanununun MİA'leri Üzerindeki Etki Tablosu

16. 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu, faaliyet sahası itibariyle tarımsal iş ve işlemleri ifa etse de bir mahalli idare birliği olan sulama birlikleri üzerindeki İçişleri Bakanlığı ve mülki idare amirlerinin etkinliğini sınırlamış, meslek üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	25	7,0	2,88	1,098
Katılıyorum	145	40,8		
Fikrim Yok	49	13,8		
Katılmıyorum	119	33,5		
Kesinlikle Katılmıyorum	17	4,8		
TOPLAM	355	100		

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin yarıya yakın bir kısmı (% 47,8), 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu'nun meslek üzerinde zayıflatıcı bir etkide bulunduğu görüşünü taşısa da bir o kadarının da bu görüşe itibar etmediği (% 38,3) ve meslek

üzerinde zayıflatıcı etkide bulunduğu görüşüne katılmadığı görülmekte olup, % 13,8 oranındaki kararsızlar da dikkate alındığında mülki idare amirlerinin Sulama Birlikleri Kanunu’nun meslek üzerindeki etkileri hususunda bir görüş birliği içinde olmadığı ortaya çıkmaktadır.

5.2.17. 2005/9207 Sayılı İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkisi

Tablo 5.36.’da mülki idare amirlerinin, 2005/9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin, öncesinde mülki idare amirlerince kullanılan birçok yetkiyi yerel yönetim birimlerine (belediye, il özel idaresi) aktarmak suretiyle mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir.

Tablo 5.36. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin MİA Mesleği Üzerindeki Etki Tablosu

17. 2005/9207 Sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, öncesinde mülki idare amirlerince kullanılan birçok yetkiyi yerel yönetim birimlerine (belediye, il özel idaresi) aktarmak suretiyle mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunmuştur.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	58	16,3	2,63	1,213
Katılıyorum	159	44,8		
Fikrim Yok	11	3,1		
Katılmıyorum	110	31,0		
Kesinlikle Katılmıyorum	17	4,8		
TOPLAM	355	100		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 2005/9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümlerinin mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,63 “kararsızım” şeklinde olmuştur.

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin yarıdan biraz fazla bir kısmı (% 61,1) İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümlerinin mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu görüşüne katılmaktadır.

Bununla birlikte araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin önemli bir oranı (% 35,6) da bu görüşe iştirak etmemiş ve yönetmelikle yerel yönetimlere devredilen yetkilerin meslek üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmadığı görüşünü ifade etmiştir.

5.2.18. Kamu Hastaneleri Birliklerinin Mülki Sistem Üzerindeki Etkisi

Tablo 5.37’de mülki idare amirlerinin 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ve illerde de kamu hastaneleri birliği genel sekreterliklerinin kurulmasının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir.

Tablo 5.37. Kamu Hastaneleri Birliklerinin Mülki Sistem Üzerindeki Etki Tablosu

18. 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ve illerde kamu hastaneleri birliği genel sekreterliklerinin kurulması mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunmuştur.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	136	38,3	1,94	1,032
Katılıyorum	159	44,8		
Fikrim Yok	11	3,1		
Katılmıyorum	42	11,8		
Kesinlikle Katılmıyorum	7	2,0		
TOPLAM	355	100		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ve illerde kamu hastaneleri birliği genel sekreterliklerinin kurulmasının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 1,94 “katılıyorum” şeklinde olmuştur. Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin çok büyük bir oranı (% 83,1), illerde kamu hastaneleri birliği genel sekreterliklerin kurulmasını mülki sistem açısından bir tehdit ve onu zayıflatıcı bir unsur, mesleği ise zayıf düşürücü bir yapı olarak algılamaktadır. Mülki idare amirlerinin

bu yapıya büyük bir görüş birliği içinde olumsuz bakmalarının nedeni taşrada devletin ve hükümetin temsilcisi olan mülki idare amirlerinin idarenin bütünlüğü ilkesi içinde yürütmekle sorumlu olduğu birtakım hizmetlerin aksaması endişesinden kaynaklandığı düşünülebilir.

5.2.19. 6360 Sayılı Kanun'un Bilimsel Açıdan Tartışılması

Tablo 5.38.'de mülki idare amirlerinin 6360 sayılı Kanun'un kamuoyunda yeterince tartışılmadığı ve getirisiyle götürüsünün bilimsel olarak değerlendirilmediği yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir.

Tablo 5.38. 6360 Sayılı Kanun'un Bilimsel Açıdan Tartışılması Tablosu

19. 6360 sayılı Kanun, kamuoyunda yeterince tartışılmamış ve getirisi götürüsü bilimsel olarak değerlendirilmemiştir.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	182	51,3	1,68	0,892
Katılıyorum	135	38,0		
Fikrim Yok	15	4,2		
Katılmıyorum	17	4,8		
Kesinlikle Katılmıyorum	6	1,7		
TOPLAM	355	100		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 6360 sayılı Kanun'un kamuoyunda yeterince tartışılmadığı ve getirisiyle götürüsünün bilimsel olarak değerlendirilmediğine dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 1,68 “katılıyorum” şeklinde olmuştur. Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin çok büyük bir kısmı (% 89,3), 6360 sayılı Kanun'un kamuoyunda yeterince tartışılmadığı ve getirisiyle götürüsünün bilimsel olarak değerlendirilmediği düşüncesini taşımaktadır. Mülki idare amirlerini böyle bir düşünceye sevk eden husus, gerçekten de bu kanunun yasalaşması süresinde tasarının içeriği hakkında kamuoyunun ancak meclis komisyonlarına geldiği zaman bilgi sahibi olabilmesinin etkisi olabilir.

5.2.20. 6360 Sayılı Kanun'un Bazı Hükümlerinin Anayasaya Aykırılığı

Tablo 5.39.'da mülki idare amirlerinin, 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir uygulamasına geçilen illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köy ve beldelelerin hukuki

statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesinin Anayasaya aykırı olduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir.

Tablo 5.39 6360 Sayılı Kanun’un Bazı Hükümlerinin Anayasaya Aykırılığı Tablosu

20. 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir uygulamasına geçilen illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köy ve beldelerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesi Anayasaya aykırıdır.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	82	23,1	2,56	1,204
Katılıyorum	109	30,7		
Fikrim Yok	63	17,7		
Katılmıyorum	86	24,2		
Kesinlikle Katılmıyorum	15	4,2		
TOPLAM	355	100		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir uygulamasına geçilen illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köy ve beldelerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesinin Anayasaya aykırı olduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,56 “kararsızım” şeklinde olmuştur.

Bu sonuçlara göre mülki idare amirleri, 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir uygulamasına geçilen illerde il özel idarelerinin kaldırılması ile köy ve beldelerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesinin Anayasaya aykırı olduğu fikrine katılmamaktadır. Her ne kadar %53,8 gibi bir sınırlı çoğunluk bu fikre itibar etmiş gözükse de geri kalan (% 46,2) mülki idare amirlerinin fikirleri dikkate alındığında bu konuda mülki idare amirleri arasında bir görüş birliğinin oluşmadığı görülmektedir.

5.2.21. 6360 sayılı Kanunun Bazı Hükümlerinin Mülki Sistem Üzerindeki Etkisi

Tablo 5.40’da mülki idare amirlerinin, 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesinin ve bu illerde il özel

idarelerinin kaldırılması ile köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesinin mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir.

Tablo 5.40. 6360 Sayılı Kanun’un Bazı Hükümlerinin Mülki Sistem Üzerindeki Etki Tablosu

21. 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesi mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	147	41,4	1,88	1,001
Katılıyorum	155	43,7		
Fikrim Yok	8	2,3		
Katılmıyorum	40	11,3		
Kesinlikle Katılmıyorum	5	1,4		
TOPLAM	355	100		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması ve köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesinin mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 1,88 “katılıyorum” şeklinde olmuştur.

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin çok büyük çoğunluğu (% 85,1) büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına yayılmasının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde olumsuz etkilerde bulunacağı görüşüne katılmaktadır.

“6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesi mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur” fikri ile “mesleki görev durumu” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.41**’de verilmiştir.

Tablo 5.41. 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinin Sınırlarının İl Sınırı Olarak Belirlenmesi, Bu İllerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması, Köylerin Hukuki Statülerinin Sonlandırılarak Mahalleye Dönüştürülmesi Mülki Sistem Ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerinde Zayıflatıcı Etkide Bulunmuştur Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

21.6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesi mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
VALİ	2	22,2	6	66,7	0	0,0	1	33,3	0	0,0	9	100
VALİ YARDIMCISI	37	47,4	37	47,4	1	1,3	3	3,8	0	0,0	78	100
KAYMAKAM	75	40,8	73	39,7	6	3,3	27	14,7	3	1,6	184	100
KAYMAKAM ADAYI	3	50,0	3	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	100
HUKUK İŞLERİ MÜDÜRÜ	1	33,3	1	33,3	0	0,0	1	33,3	0	0,0	3	100
MÜLKİYE MÜFETTİŞİ	23	50,0	21	45,7	0	0,0	1	2,2	1	2,2	46	100
MERKEZDE GÖREVLİ	6	20,7	14	48,3	1	3,4	7	24,1	1	3,4	29	100
TOPLAM	147	41,4	155	43,7	8	2,3	40	11,3	5	1,4	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

Genel olarak mülki idare amirleri arasında mesleki görev durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmektedir. Diğer meslek mensupları önermeye çok yüksek oranlarda “katılmakta” veya “kesinlikle katılmakta” iken (mülkiye müfettişleri: % 95,7 - valiler: % 88,9 - vali yardımcıları: % 85,8 - kaymakamlar: % 80,5) Bakanlık merkez teşkilatında görevli meslek mensupları önermeye daha düşük oranda (% 69,0) “kesinlikle katılmakta” ya da “katılmakta”dır. Bakanlık merkez teşkilatında görevli olan meslek mensupları aynı zamanda önermeye

en yüksek düzeyde (% 27,5) “katılmayan” veya “kesinlikle katılmayan” meslek grubunu oluşturmaktadır.

Tablo 5.42. 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinin Sınırlarının İl Sınırı Olarak Belirlenmesi, Bu İllerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması, Köylerin Hukuki Statülerinin Sonlandırılarak Mahalleye Dönüştürülmesi Mülki Sistem Ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerinde Zayıflatıcı Etkide Bulunmuştur Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	28,376	24	,245
İhtimal Oranı	33,458	24	,095
Doğrusal İlişki	2,088	1	,148
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,245$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından, 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesi mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur fikri ile mesleki görev arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

“6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesi mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur” fikri ile “eğitim durumu” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.43.**’te verilmiştir. Mülki idare amirleri arasında eğitim durumuna göre iki eğitim grubunda önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmemekle (lisans ve yüksek lisans eğitim grubunda önermeye katılma oranı % 80- % 90 aralığında) birlikte doktora düzeyinde eğitime sahip olan mülki idare amirleri önermeye çok yüksek oranda (% 96,2) “kesinlikle katılmakta” ya da “katılmakta”dır. Önermeye en yüksek oranda (% 13,8) “katılmayan” veya “kesinlikle katılmayan” eğitim grubunu ise lisans düzeyinde eğitime sahip olanlar oluşturmaktadır.

Tablo 5.43. 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinin Sınırlarının İl Sınırı Olarak Belirlenmesi, Bu İllerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması, Köylerin Hukuki Statülerinin Sonlandırılarak Mahalleye Dönüştürülmesi Mülki Sistem Ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerinde Zayıflatıcı Etkide Bulunmuştur Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

21.6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesi mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
LİSANS	82	42,1	79	40,5	4	2,1	27	13,8	3	1,5	195	100
YÜKSEK LİSANS	50	37,3	66	49,3	4	3,0	12	9,0	2	1,5	134	100
DOKTORA	15	57,7	10	38,5	0	0,0	1	3,8	0	0	26	100
TOPLAM	147	41,4	155	43,6	8	2,3	40	11,3	5	1,4	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

Tablo 5.44. 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinin Sınırlarının İl Sınırı Olarak Belirlenmesi, Bu İllerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması, Köylerin Hukuki Statülerinin Sonlandırılarak Mahalleye Dönüştürülmesi Mülki Sistem Ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerinde Zayıflatıcı Etkide Bulunmuştur Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	8,184	8	,416
İhtimal Oranı	9,330	8	,315
Doğrusal İlişki	2,550	1	,110
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,416$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından, 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak

mahalleye dönüştürülmesi mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur fikri ile eğitim durumu arasındaki anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

Tablo 5.45. 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinin Sınırlarının İl Sınırı Olarak Belirlenmesi, Bu İllerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması, Köylerin Hukuki Statülerinin Sonlandırılarak Mahalleye Dönüştürülmesi Mülki Sistem Ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerinde Zayıflatıcı Etkide Bulunmuştur Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

21.6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesi mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
0-5 YIL	18	42,9	18	42,9	1	2,4	5	11,9	0	0	42	100
6-10 YIL	13	31,0	17	40,5	2	4,8	9	21,4	1	2,4	42	100
11-15 YIL	19	33,9	27	48,2	3	5,4	6	10,7	1	1,8	56	100
16-20 YIL	32	48,5	28	42,4	0	0	5	7,6	1	1,5	66	100
21 YIL VE ÜSTÜ	65	43,6	65	43,6	2	1,3	15	10,1	2	1,3	149	100
TOPLAM	147	41,4	155	43,7	8	2,3	40	11,3	5	1,4	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

“6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesi mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur” fikri ile “mesleki hizmet süresi” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.45**’te verilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirleri arasında önermeye katılma ya da katılmama oranlarında mesleki görev süresine göre 6-10 yıl hizmet süresi grubu hariç olmak üzere belirgin bir farklılaşma görülmektedir. Diğer bütün hizmet süresi gruplarında önermeye katılma oranı % 80 - % 95 aralığında iken, 6-10 yıl görev süresine sahip olan mülki idare amirleri önermeye en düşük oranda (%)

71,5) “kesinlikle katılan” ya da “katılan” hizmet süresi grubunu oluşturmakta, 6-10 yıl görev süresine sahip olanlar aynı zamanda önermeye en yüksek oranda (% 23,8) “katılmayan” veya “kesinlikle katılmayan” hizmet süresi grubunu oluşturmaktadır.

Tablo 5.46. 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinin Sınırlarının İl Sınırı Olarak Belirlenmesi, Bu İllerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması, Köylerin Hukuki Statülerinin Sonlandırılarak Mahalleye Dönüştürülmesi Mülki Sistem Ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerinde Zayıflatıcı Etkide Bulunmuştur Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	14,668	16	,549
İhtimal Oranı	15,231	16	,508
Doğrusal İlişki	2,187	1	,139
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,549$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından, 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesi mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur fikri ile mesleki hizmet süresi arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

5.2.22. 6360 Sayılı Kanun Ve Eyalet Sistemi

Tablo 5.47’de mülki idare amirlerinin, 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi mülki sistemi temellerinden sarsan, eyalet uygulamasına geçişin altyapısını oluşturacak bir düzenleme olduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesinin mülki sistemi temellerinden sarsan, eyalet uygulamasına geçişin altyapısını oluşturacak bir düzenleme olduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,40 “katılıyorum” şeklinde olmuştur.

Tablo 5.47. 6360 Sayılı Kanun ile Eyalet Sistemi İlişkisi Tablosu

22. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi mülki sistemi temellerinden sarsan, eyalet sistemine geçişin altyapısını oluşturacak bir düzenlemedir.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	88	24,8	2,40	1,163
Katılıyorum	134	37,7		
Fikrim Yok	50	14,1		
Katılmıyorum	70	19,7		
Kesinlikle Katılmıyorum	13	3,7		
TOPLAM	355	100		

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin önemli bir kısmı (% 62,5), 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesinin mülki sistemi temellerinden sarsan, eyalet uygulamasına geçişin altyapısını oluşturacak bir düzenleme olduğu görüşüne katılmaktadır. Diğer taraftan mülki idare amirleri arasında bu görüşe katılmayan ya da fikir beyan etmeyen önemli oranda (% 37,4) mülki idare amirinin bulunduğu da görülmektedir.

5.2.23. 6360 Sayılı Kanun Ve Güçlü Büyükşehir Belediye Başkanları

Tablo 5.48’de mülki idare amirlerinin, 6360 sayılı Kanun’un uygulamaya geçmesiyle birlikte büyükşehir belediye başkanlarının illerdeki en etkili kişi konumuna geleceği, bunun da Anadolu’da beylikler düzenini beraberinde getireceği yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin mezkur Kanunla büyükşehir belediye başkanlarının illerdeki en etkili kişi konumuna geleceği, bunun da Anadolu’da beylikler düzenini beraberinde getireceğine dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,75 “kararsızım” şeklinde olmuştur. Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin 6360 sayılı Kanun’un uygulamaya geçmesiyle birlikte büyükşehir belediye başkanlarının illerdeki en etkili kişi konumuna geleceği, bunun da Anadolu’da beylikler düzenini beraberinde getireceği görüşüne katılmamaktadır.

Tablo 5.48. 6360 Sayılı Kanun Ve Güçlü BŞB Başkanları İlişkisi Tablosu

23. 6360 sayılı Kanunun uygulamaya geçmesiyle birlikte Büyükşehir Belediye Başkanları illerdeki en etkili kişi konumuna gelecek, bu da Anadolu’da beylikler düzenini beraberinde getirecektir.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	65	18,3	2,75	1,231
Katılıyorum	104	29,3		
Fikrim Yok	64	18,0		
Katılmıyorum	98	27,6		
Kesinlikle Katılmıyorum	24	6,8		
TOPLAM	353	100		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin her ne kadar yarıya yakını (% 47,6) bu görüşe katılmakta ise de kararsızlarla birlikte yarısından fazlası (% 52,4) bu görüşe iştirak etmemişlerdir. 6360 sayılı Kanun’la ilgili genellikle olumsuz görüşler ifade eden mülki idare amirlerinin bu görüşe katılmaması, mülki idare amirlerinin merkezi idarenin gücünü hala koruduğu ve bundan böyle de koruyacağı düşüncesinde oldukları şeklinde değerlendirilebilir.

5.2.24. Büyükşehirlerde İl Özel İdareleri Ve Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Kaldırılmasının Etkileri

Tablo 5.49. İl Özel İdareleri Ve KHGB’nin Kaldırılmasının Etki Tablosu

24. 6360 sayılı Kanun’la büyükşehirlerde il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birliklerinin kaldırılması ile valilik ve kaymakamlıkların il yönetimindeki etkileri son derece sınırlanacak ve mülki idare amirleri bulundukları illerde etkisiz yetkili haline gelecektir.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	126	35,5	2,06	1,111
Katılıyorum	152	42,8		
Fikrim Yok	17	4,8		
Katılmıyorum	49	13,8		
Kesinlikle Katılmıyorum	11	3,1		
TOPLAM	355	100		

Tablo 5.49’da mülki idare amirlerinin, 6360 sayılı Kanun’la büyükşehirlerde il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birliklerinin kaldırılması ile valilik ve kaymakamlıkların il yönetimindeki etkilerinin son derece sınırlanacağı, mülki idare amirlerinin de bulundukları illerde etkisiz yetkili haline geleceği yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin mezkur Kanunla büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde il özel idarelerinin ve köylere hizmet götürme birliklerinin kaldırılmasıyla, bu kurumlar vasıtasıyla görev sahalarında yatırım yapan valilik ve kaymakamlıkların il yönetimindeki etkisinin azalacağı, bu yatırımları gerçekleştiren mülki idare amirlerinin de görev sahalarında kağıt üstünde yetkili ama etkisiz kişiler haline geleceğine dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,06 “katılıyorum” şeklinde olmuştur.

Bu sonuçlara göre, mülki idare amirlerinin büyük bir çoğunluğu (% 78,3) il özel idareleri ile köylere hizmet götürme birliklerinin kaldırılmasının mülki idare amirlerinin bulundukları yerde yatırımın dışında kalacağı ve böylelikle oranın yönetiminde önemli ölçüde etkisizleşeceği görüşüne katılmaktadır.

5.2.25. Büyükşehir Belediyelerinin Yeni Güç Merkezi Olması

Tablo 5.50. Büyükşehir Belediyelerinin Yeni Güç Merkezi Olma Tablosu

25. 6360 sayılı Kanun Türkiye’nin 150 yıllık idari birikimini, 100-150 yıllık yerel yönetim birimlerini (il özel idaresi, köy) ortadan kaldırmakta ve büyükşehir belediyesi nezdinde yeni bir yetki temerküzü doğurmaktadır.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	118	33,2	1,98	0,983
Katılıyorum	174	49,0		
Fikrim Yok	21	5,9		
Katılmıyorum	35	9,9		
Kesinlikle Katılmıyorum	7	2,0		
TOPLAM	355	100		

Tablo 5.50’de mülki idare amirlerinin, 6360 sayılı Kanun’un Türkiye’nin 150 yıllık idari birikimini, 100-150 yıllık yerel yönetim birimlerini (il özel idaresi, köy) ortadan kaldırarak büyükşehir belediyesi nezdinde yeni bir yetki temerküzü doğurduğu

yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 6360 sayılı Kanun’la Türkiye’nin 150 yıllık idari birikiminin ve bunun yanında 100-150 yıllık yerel yönetim birimlerinin (il özel idaresi, köy) ortadan kaldırılarak büyükşehir belediyesi nezdinde yeni bir yetki temerküzünün ortaya çıktığına dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 1,98 “katılıyorum” şeklinde olmuştur.

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin büyük bir çoğunluğu (% 82,3) 6360 sayılı Kanun’la Türkiye’nin 150 yıllık idari birikimiyle birlikte 100-150 yıllık geçmişleri olan yerel yönetim birimlerinin ortadan kaldırılarak büyükşehir belediyeleri nezdinde yeni bir yetki temerküzü oluşturulduğu görüşüne katılmaktadır. Bu görüşe katılmayan mülki idare amirlerinin oranı ise son derece düşük (% 11,6) seviyelerde kalmaktadır. Bu durum, devletin taşradaki temsilcileri olarak görev yapan mülki idare amirlerinin, yerelde gücün tek bir elde büyükşehir belediyelerinde toplanmasına sıcak bakmadıkları şeklinde yorumlanabilir.

5.2.26. İl Sınırları Düzeyinde Büyükşehir Belediyesi Uygulamasının Üniter Yapıya Etkisi

Tablo 5.51. İl Sınırları Düzeyinde Büyükşehir Uygulamasının Üniter Yapıya Etki Tablosu

26. Tüm il sınırlarını kapsayan büyükşehir uygulaması, ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eden sonuçlar doğurmaya aday olup uygulamadan bir an önce vazgeçilmelidir.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	82	22,9	2,64	1,228
Katılıyorum	92	26,1		
Fikrim Yok	69	19,5		
Katılmıyorum	96	26,9		
Kesinlikle Katılmıyorum	16	4,5		
TOPLAM	355	100		

Tablo 5.51’de mülki idare amirlerinin, tüm il sınırlarını kapsayan büyükşehir uygulamasının ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eden sonuçlar doğurmaya aday olduğu ve uygulamadan bir an önce vazgeçilmesi gerektiği yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin il sınırlarını

kapsayan büyükşehir uygulamasının ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eden sonuçlar doğurmaya aday olduğu ve uygulamadan bir an önce vazgeçilmesine dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,64 “kararsızım” şeklinde olmuştur.

Bu sonuçlara göre mülki idare amirleri yeni büyükşehir uygulamasının ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eden sonuçlar doğurmaya aday olduğu ve uygulamadan bir an önce vazgeçilmesi gerektiği yargısına katılmamaktadır. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin ancak yarıya yakın kısmı (% 49) bu görüşe katılırken çoğunluğu (% 51) ileri sürülen görüşe katılmamaktadır. Mülki idare amirlerinin bu kanaatinde merkezi idarenin gücünü korumaya devam ettiği görüşünün etkili olduğu ileri sürülebilir.

Tablo 5.52. Tüm İl Sınırlarını Kapsayan Büyükşehir Uygulaması Ülkenin Üniter Yapısını Ve Mülki Sistemi Tehdit Eden Sonuçlar Doğurmaya Aday Olup Uygulamadan Bir An Önce Vazgeçilmelidir Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

26. Tüm il sınırlarını kapsayan büyükşehir uygulaması, ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eden sonuçlar doğurmaya aday olup uygulamadan bir an önce vazgeçilmelidir.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
0-5 YIL	12	28,6	9	21,4	8	19,0	13	31,0	0	0	42	100
6-10 YIL	7	16,7	6	14,3	8	19,0	17	40,5	4	9,5	42	100
11-15 YIL	12	21,4	15	26,8	12	21,4	14	25,0	3	5,4	56	100
16-20 YIL	14	21,2	16	24,2	16	24,2	19	28,8	1	1,5	66	100
21 YIL VE ÜSTÜ	37	24,8	46	30,9	25	16,8	33	22,1	8	5,4	149	100
TOPLAM	82	22,9	92	26,1	69	19,5	96	26,9	16	4,5	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

“Tüm il sınırlarını kapsayan büyükşehir uygulaması ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eden sonuçlar doğurmaya aday olup uygulamadan bir an önce vazgeçilmelidir” fikri ile “mesleki hizmet süresi” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.52**’de verilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirleri arasında önermeye katılma ya da katılmama oranlarında mesleki görev süresine göre 6-10 yıl hizmet süresi grubu

hariç olmak üzere belirgin bir farklılaşma görülmemektedir. Diğer bütün hizmet süresi gruplarında önermeye katılma oranı % 45- % 55 aralığında iken 6-10 yıl görev süresine sahip olan mülki idare amirleri önermeye en düşük oranda (% 31,0) “kesinlikle katılan” ya da “katılan” hizmet süresi grubunu oluşturmakta, 6-10 yıl görev süresine sahip olanlar aynı zamanda önermeye en yüksek oranda (% 50,0) “katılmayan” veya “kesinlikle katılmayan” hizmet süresi grubunu oluşturmaktadır. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinden sadece 21 yıl ve üzeri hizmet süresine sahip olanlar önermeye yüzde 50’nin üstünde bir oranda (% 55,7) “kesinlikle katılır” ya da “katılırken”, diğer görev süresi gruplarının önermeye katılma ya da kesinlikle katılma oranı yüzde 50 ve altı seviyesinde kalmıştır.

Tablo 5.53. Tüm İl Sınırlarını Kapsayan Büyükşehir Uygulaması Ülkenin Üniter Yapısını Ve Mülki Sistemi Tehdit Eden Sonuçlar Doğurmaya Aday Olup Uygulamadan Bir An Önce Vazgeçilmelidir Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	17,531	16	,352
İhtimal Oranı	19,370	16	,250
Doğrusal İlişki	1,817	1	,178
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,352$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından tüm il sınırlarını kapsayan büyükşehir uygulaması ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eden sonuçlar doğurmaya aday olup uygulamadan bir an önce vazgeçilmelidir fikri ile mesleki hizmet süresi arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

“Tüm il sınırlarını kapsayan büyükşehir uygulaması ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eden sonuçlar doğurmaya aday olup uygulamadan bir an önce vazgeçilmelidir” fikri ile “eğitim durumu” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.54**’te verilmiştir. Mülki idare amirleri arasında eğitim durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin farklılaşmalar görülmektedir. Önermeye katılma veya kesinlikle katılma oranı lisans eğitim seviyesi grubundan yüksek lisans ve doktora eğitim seviyesi grubuna doğru düzenli bir azalma eğilimi göstermektedir. Önermeye “kesinlikle katılan” ya da “katılanlar”ın oranı lisans eğitim seviyesi grubunda % 51,3

iken, yüksek lisans eğitim seviyesi grubunda % 47,7'ye, doktora eğitim seviyesi grubunda ise % 38,5'e düşmektedir. Önermeye en yüksek oranda (% 33,6) “kesinlikle katılmayan” ya da “katılmayan” grup ise yüksek lisans eğitim seviyesi grubudur.

Tablo 5.54. Tüm İl Sınırlarını Kapsayan Büyükşehir Uygulaması Ülkenin Üniter Yapısını Ve Mülki Sistemi Tehdit Eden Sonuçlar Doğurmaya Aday Olup Uygulamadan Bir An Önce Vazgeçilmelidir Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

26. Tüm il sınırlarını kapsayan büyükşehir uygulaması, ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eden sonuçlar doğurmaya aday olup uygulamadan bir an önce vazgeçilmelidir.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
LİSANS	49	25,1	51	26,2	35	17,9	47	24,1	13	6,7	195	100
YÜKSEK LİSANS	29	21,6	35	26,1	25	18,7	43	32,1	2	1,5	134	100
DOKTORA	4	15,4	6	23,1	9	34,6	6	23,1	1	3,8	26	100
TOPLAM	82	23,1	92	25,9	69	19,4	95	27,0	16	4,5	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

Tablo 5.55. Tüm İl Sınırlarını Kapsayan Büyükşehir Uygulaması Ülkenin Üniter Yapısını Ve Mülki Sistemi Tehdit Eden Sonuçlar Doğurmaya Aday Olup Uygulamadan Bir An Önce Vazgeçilmelidir Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	11,355	8	,182
İhtimal Oranı	11,518	8	,174
Doğrusal İlişki	,388	1	,534
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,182$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından tüm il sınırlarını kapsayan büyükşehir uygulaması ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eden sonuçlar doğurmaya aday olup uygulamadan bir an önce vazgeçilmelidir fikri ile eğitim durumu arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

Tablo 5.56. Tüm İl Sınırlarını Kapsayan Büyükşehir Uygulaması Ülkenin Üniter Yapısını Ve Mülki Sistemi Tehdit Eden Sonuçlar Doğurmaya Aday Olup Uygulamadan Bir An Önce Vazgeçilmelidir Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

26. Tüm il sınırlarını kapsayan büyükşehir uygulaması, ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eden sonuçlar doğurmaya aday olup uygulamadan bir an önce vazgeçilmelidir.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
VALİ	0	0,0	2	22,2	3	33,3	4	44,4	0	0,0	9	100
VALİ YARDIMCISI	22	28,2	23	29,5	16	20,5	13	16,7	4	5,1	78	100
KAYMAKAM	39	21,2	46	25,0	36	19,6	56	30,4	7	3,8	184	100
KAYMAKAM ADAYI	4	66,7	0	0,0	0	0,0	2	33,3	0	0,0	6	100
HUKUK İŞLERİ MÜDÜRÜ	1	33,3	1	33,3	0	0,0	0	0,0	1	33,3	3	100
MÜLKİYE MÜFETTİŞİ	13	28,3	17	37,0	7	15,2	8	17,4	1	2,2	46	100
MERKEZDE GÖREVLİ	3	10,3	3	10,3	7	24,1	13	44,8	3	10,3	29	100
TOPLAM	82	23,1	92	25,9	69	19,4	96	27,0	16	4,5	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

Tüm il sınırlarını kapsayan büyükşehir uygulaması ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eden sonuçlar doğurmaya aday olup uygulamadan bir an önce vazgeçilmelidir” fikri ile “mesleki görev durumu” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.56**’da verilmiştir. Genel olarak mülki idare amirleri arasında mesleki görev durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmektedir. Önermeye en yüksek oranda (% 65,3) “katılmakta” veya “kesinlikle katılmakta” olan mesleki görev grubunu mülkiye müfettişlerinin oluşturduğu görülmektedir.

Önermeye vali yardımcıları % 57,7, kaymakamlar ise % 46,2’lik oranla katılır ya da kesinlikle katılırken, Bakanlık merkez teşkilatında görevli meslek mensupları çok düşük bir oranda (% 20,6) “kesinlikle katılmakta” ya da “katılmakta”dır. Bakanlık merkez teşkilatında görevli olan meslek mensupları aynı zamanda önermeye en yüksek düzeyde (% 55,1) “katılmayan” veya “kesinlikle katılmayan” meslek grubunu

oluşturmaktadır. Valiler ise önermeye % 22,2 oranında katılırken, % 44,4 oranında katılmamaktadır.

Tablo 5.57. Tüm İl Sınırlarını Kapsayan Büyükşehir Uygulaması Ülkenin Üniter Yapısını Ve Mülki Sistemi Tehdit Eden Sonuçlar Doğurmaya Aday Olup Uygulamadan Bir An Önce Vazgeçilmelidir Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Testi Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	41,312	24	,015
İhtimal Oranı	43,569	24	,009
Doğrusal İlişki	,941	1	,332
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,015$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşıladığından tüm il sınırlarını kapsayan büyükşehir uygulaması ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eden sonuçlar doğurmaya aday olup uygulamadan bir an önce vazgeçilmelidir fikri ile mesleki görev arasında anlamlı bir ilişki bulunmaktadır.

5.2.27. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Lağvının Mülki Sisteme Etkisi

Tablo 5.58. KHGM'nin Kapatılmasının Mülki Sisteme Etki Tablosu

27. 5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün lağvedilerek bölge ve il müdürlüklerinin bütün unsurlarıyla İstanbul ve Kocaeli dışındaki illerde il özel idarelerine devri mülki sistemi güçlendirmiştir.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	67	18,9	2,38	1,122
Katılıyorum	183	51,5		
Fikrim Yok	23	6,5		
Katılmıyorum	66	18,6		
Kesinlikle Katılmıyorum	16	4,5		
TOPLAM	355	100		

Tablo 5.58’de mülki idare amirlerinin, 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün Kaldırılması ve Bazı kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’la Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün lağvedilerek bölge ve il müdürlüklerinin bütün unsurlarıyla İstanbul ve Kocaeli dışındaki illerde il özel idarelerine devrinin mülki sistemi güçlendirdiği yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir.

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM)’nün lağvedilerek bölge ve il müdürlüklerinin bütün unsurlarıyla İstanbul ve Kocaeli dışındaki illerde il özel idarelerine devrinin mülki sistemi güçlendirdiğine dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,38 “katılıyorum” şeklinde olmuştur. Bu sonuçlara göre mülki idare amirleri, 5286 Sayılı Kanun’la KHGM’nin lağvedilerek bölge ve il müdürlüklerinin bütün unsurlarıyla İstanbul ve Kocaeli dışındaki illerde il özel idarelerine devrinin mülki sistemi güçlendirdiği görüşüne katılmaktadır. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin çoğunluğunun (% 70,4) KHGM’nin lağvının mülki (il) sistemi güçlendirdiği kanaatinde olması, köylere yönelik hizmetlerin il düzeyinde planlanması gerekliliğine bir inanç olarak ifade edilebilir.

5.2.28. Büyükşehir Merkezlerindeki İlk Kademe Belediyelerinde İlçe Kurulmasının Mülki Sisteme Etkisi

Tablo 5.59. Büyükşehir İlk Kademe Belediyelerinde İlçe Kurulmasının Mülki Sisteme Etki Tablosu

28. 5747 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan ilk kademe belediyelerinin kapatılma ve birleştirme suretiyle yerlerine ilçe belediyelerinin kurulması mülki sistem üzerinde güçlendirici bir etkide bulunmuştur.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	24	6,8	3,04	1,068
Katılıyorum	109	30,7		
Fikrim Yok	65	18,3		
Katılmıyorum	143	40,3		
Kesinlikle Katılmıyorum	14	3,9		
TOPLAM	355	100		

Tablo 5.59’da, mülki idare amirlerinin, 5747 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan ilk kademe belediyelerinin kapatılma ve birleştirme suretiyle yerlerine ilçe belediyelerinin kurulmasının mülki sistem üzerinde güçlendirici bir etkide bulunduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan ilk kademe belediyelerinin kapatılma ve birleştirme suretiyle yerlerine ilçe belediyelerinin kurulmasının mülki sistem üzerinde güçlendirici bir etkide bulunduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 3,04 “kararsızım” şeklinde olmuştur.

Bu sonuçlara göre mülki idare amirleri, 5747 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan ilk kademe belediyelerinin kapatılma ve birleştirme suretiyle yerlerine ilçe belediyelerinin kurulmasının mülki sistem üzerinde güçlendirici bir etkide bulunduğu görüşüne katılmamaktadır. Araştırmaya katılanların üçte ikine yakın oranının (% 62,5) büyükşehir belediyelerinin merkezindeki ilk kademe belediyelerinin 5747 sayılı yasa uyarınca ilçe belediyesine dönüştürülmesi ve buralarda ilçe idaresi kurulmasının mülki sistem üzerinde güçlendirici etkide bulunmadığı görüşünde olması, büyükşehir merkezlerindeki ilçelerin uygulamada etkin bir mülki idare birimi olarak değerlendirilmemesine bağlanabilir.

5.2.29. Kaymakamlara Sadece Mülki İdare Amirlerinin Vekalet Edebilmesinin Mülki İdare Amirliği Mesleğine Etkisi

Tablo 5.60’da mülki idare amirlerinin, 26.3.2002 tarih ve 4748 sayılı Kanun’un 1. maddesi ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda yapılan değişiklik gereğince kaymakamlığa sadece mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanların vekalet edebilmesinin mülki idare amirliği mesleği üzerinde olumlu etkide bulunduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 2002 yılında 4748 sayılı Kanun’la İl İdaresi Kanunu’nda yapılan değişiklik gereğince kaymakamlığa sadece mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanların vekalet edebilmesinin mülki idare amirliği mesleği üzerinde olumlu etkide bulunduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 1,57 “katılıyorum” şeklinde olmuştur.

Tablo 5.60. Kaymakamlara MİA Sınıfından Olanların Vekalet Etmesin Meslek Üzerindeki Etki Tablosu

29. 26.3.2002 tarih ve 4748 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişiklik gereğince kaymakamlığa sadece mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanların vekalet edebilmesi mülki idare amirliği mesleği üzerinde olumlu etkide bulunmuştur.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	205	57,7	1,57	0,849
Katılıyorum	121	34,1		
Fikrim Yok	12	3,4		
Katılmıyorum	10	2,8		
Kesinlikle Katılmıyorum	7	2,0		
TOPLAM	355	100		

Bu sonuçlara göre, mülki idare amirlerinin çok büyük çoğunluğu (% 91,8), daha önceden meslek dışından diğer kurum amir ve müdürlerinin kaymakamlığa vekalet edebilmelerinin ününü kesen ve kaymakamlığa ancak mülki idare amirliği sınıfından olanların vekalet edebilmesini öngören yasa değişikliğinin meslek üzerinde olumlu etkilerde bulunduğu görüşüne katılmışlardır. Ankete katılan mülki idare amirlerinin çok küçük bir kesiminin (% 8,2) bu görüşe iştirak etmemesi ise uzak ilçelere vekalet etmenin doğurduğu fiziki zorluklardan kaynaklanabilir.

5.2.30. Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Düzenlemesinin Mülki İdare Amirliği Mesleğine Etkisi

Tablo 5.61'de mülki idare amirlerinin, 5 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5540 sayılı Kanun'la 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nda yapılan değişiklikle hayata geçirilen “birinci sınıf mülki idare amirliği” düzenlemesinin meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin “birinci sınıf mülki idare amirliği” düzenlemesinin meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,23 “katılıyorum” şeklinde olmuştur.

Tablo 5.61. Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Düzenlemesinin MİA Mesleği Üzerinde Etki Tablosu

30. 5 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5540 sayılı Kanun’la 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nda yapılan değişiklikle hayata geçirilen “birinci sınıf mülki idare amirliği” düzenlemesi meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunmuştur.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	111	31,3	2,23	1,208
Katılıyorum	146	41,1		
Fikrim Yok	26	7,3		
Katılmıyorum	50	14,1		
Kesinlikle Katılmıyorum	22	6,2		
TOPLAM	355	100		

Bu sonuçlara göre, mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğu (% 72,4) 5 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5540 sayılı Kanun’la 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nda yapılan değişiklikle hayata geçirilen “birinci sınıf mülki idare amirliği” düzenlemesinin meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunduğu görüşüne katılmaktadır. Ankete katılan mülki idare amirlerinin yaklaşık dörtte birlik kesiminin (% 27,6) bu görüşe iştirak etmemesi ise birinci sınıfa ayrılmış olmakla birlikte görevde yükselme ve valilik atamalarında umduğunu bulamamış mülki idare amirlerinin olumsuz görüşlerinden kaynaklanabilir.

“5 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5540 sayılı Kanun’la 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nda yapılan değişiklikle hayata geçirilen birinci sınıf mülki idare amirliği düzenlemesi meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunmuştur” fikri ile “mesleki görev durumu” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.62**’de verilmiştir. Genel olarak mülki idare amirleri arasında mesleki görev durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmektedir. Önermeye taşra teşkilatında görev yapanların daha düşük oranda (vali yardımcılar % 67,9 - kaymakamlar % 71,7) katıldığı ya da kesinlikle katıldığı merkezde görev yapan meslek mensuplarının ise daha yüksek oranda (mülkiye müfettişleri % 91,3 - Bakanlık merkez teşkilatında görevli meslek mensupları

% 79,3) “katıldığı” ya da “ kesinlikle katıldığı” görülmektedir. Önermeye en yüksek düzeyde (% 27,0) “katılmayan” veya “kesinlikle katılmayan” meslek grubunu vali yardımcılarını oluşturmaktadır.

Tablo 5.62. “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” Düzenlemesi Meslek Üzerinde Güçlendirici Etkilerde Bulunmuştur Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

30. 5 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5540 sayılı Kanun’la 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nda yapılan değişiklikle hayata geçirilen “birinci sınıf mülki idare amirliği” düzenlemesi meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunmuştur.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
VALİ	2	22,2	4	44,4	2	22,2	1	11,1	0	0,0	9	100
VALİ YARDIMCISI	21	26,9	32	41,0	4	5,1	13	16,7	8	10,3	78	100
KAYMAKAM	54	29,3	78	42,4	12	6,5	29	15,8	11	6,0	184	100
KAYMAKAM ADAYI	0	0,0	0	0,0	5	83,3	0	0,0	1	16,7	6	100
HUKUK İŞLERİ MÜDÜRÜ	0	0,0	1	33,3	0	0,0	2	66,7	0	0,0	3	100
MÜLKİYE MÜFETTİŞİ	23	50,0	19	41,3	2	4,3	1	2,2	1	2,2	46	100
MERKEZDE GÖREVLİ	11	37,9	12	41,4	1	3,4	4	13,8	1	3,4	29	100
TOPLAM	111	31,3	146	41,1	26	7,3	50	14,1	22	6,2	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

Tablo 5.63. “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” Düzenlemesi Meslek Üzerinde Güçlendirici Etkilerde Bulunmuştur Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	81,634	24	,000
İhtimal Oranı	54,679	24	,000
Doğrusal İlişki	7,950	1	,005
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,000$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşıladığından 5 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5540 sayılı Kanun’la 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nda yapılan değişiklikle hayata geçirilen “birinci sınıf mülki idare amirliği” düzenlemesi meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunmuştur fikri ile mesleki görev arasında anlamlı bir ilişki bulunmaktadır.

Tablo 5.64. “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” Düzenlemesi Meslek Üzerinde Güçlendirici Etkilerde Bulunmuştur Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

30. 5 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5540 sayılı Kanun’la 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nda yapılan değişiklikle hayata geçirilen “birinci sınıf mülki idare amirliği” düzenlemesi meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunmuştur.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
LİSANS	60	30,8	85	43,6	16	8,2	23	11,8	11	5,6	195	100
YÜKSEK LİSANS	43	32,1	52	38,8	9	6,7	24	17,9	6	4,5	134	100
DOKTORA	8	30,8	9	34,6	1	3,8	3	11,5	5	19,2	26	100
TOPLAM	111	31,3	146	41,1	26	7,3	50	14,1	22	6,2	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

“5 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5540 sayılı Kanun’la 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nda yapılan değişiklikle hayata geçirilen birinci sınıf mülki idare amirliği düzenlemesi meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunmuştur” fikri ile “eğitim durumu” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.64**’te verilmiştir. Mülki idare amirleri arasında eğitim durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmemekle birlikte, önermeye “katılma” veya “kesinlikle katılma” oranı, lisans

eğitim seviyesi grubundan yüksek lisans ve doktora eğitim seviyesi grubuna doğru düzenli bir azalma eğilimi göstermektedir. Önermeye “kesinlikle katılan” ya da “katılanlar”ın oranı lisans eğitim seviyesi grubunda % 74,4 iken, yüksek lisans eğitim seviyesi grubunda % 70,9’a, doktora eğitim seviyesi grubunda ise % 65,4’e düşmektedir. Önermeye en yüksek oranda (% 30,7) “katılmayan” ya da “kesinlikle katılmayan” grup ise doktora eğitim seviyesi grubudur.

Tablo 5.65. “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” Düzenlemesi Meslek Üzerinde Güçlendirici Etkilerde Bulunmuştur Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	11,583	8	,171
İhtimal Oranı	9,112	8	,333
Doğrusal İlişki	1,507	1	,220
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,171$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından 5 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5540 sayılı Kanun’la 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nda yapılan değişiklikle hayata geçirilen “birinci sınıf mülki idare amirliği” düzenlemesi meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunmuştur fikri ile eğitim durumu arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

“5 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5540 sayılı Kanun’la 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nda yapılan değişiklikle hayata geçirilen birinci sınıf mülki idare amirliği düzenlemesi meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunmuştur” fikri ile “mesleki hizmet süresi” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.66**’da verilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirleri arasında önermeye katılma ya da katılmama oranlarında mesleki görev süresine göre üzere belirgin bir farklılaşma görülmektedir. Hizmet süresi 15 yıl ve altı olan mesleki hizmet süresi gruplarında önermeye katılma veya kesinlikle katılma oranı daha düşük (0-5 yıl: % 64,3 – 6-10 yıl: % 61,9 – 11-15 yıl: % 67,9) iken, hizmet süresi 16 yıl ve üstü olan mesleki hizmet süresi gruplarında önermeye katılma oranı daha yüksek (16-20 yıl: % 80,3 – 21 yıl ve üstü: % 72,4) seviyededir. 6-10 yıl görev süresine sahip

olan mülki idare amirleri önermeye en yüksek oranda (% 26,1) “katılmayan” ya da “kesinlikle katılmayan” hizmet süresi grubunu oluşturmaktadır.

Tablo 5.66. “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” Düzenlemesi Meslek Üzerinde Güçlendirici Etkilerde Bulunmuştur Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

30. 5 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5540 sayılı Kanun’la 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nda yapılan değişiklikle hayata geçirilen “birinci sınıf mülki idare amirliği” düzenlemesi meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunmuştur.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
0-5 YIL	12	28,6	15	35,7	7	16,7	6	14,3	2	4,8	42	100
6-10 YIL	9	21,4	17	40,5	5	11,9	8	19,0	3	7,1	42	100
11-15 YIL	14	25,0	24	42,9	5	8,9	6	10,7	7	12,5	56	100
16-20 YIL	29	43,9	24	36,4	2	3,0	9	13,6	2	3,0	66	100
21 YIL VE ÜSTÜ	47	31,5	66	44,3	7	4,7	21	14,2	8	5,4	149	100
TOPLAM	111	31,3	146	41,1	26	7,3	50	14,1	22	6,2	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

Tablo 5.67. “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği” Düzenlemesi Meslek Üzerinde Güçlendirici Etkilerde Bulunmuştur Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	22,256	16	,135
İhtimal Oranı	20,655	16	,192
Doğrusal İlişki	2,632	1	,105
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,135$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından 5 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren

5540 sayılı Kanun’la 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nda yapılan değişiklikle hayata geçirilen “birinci sınıf mülki idare amirliği” düzenlemesi meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunmuştur fikri ile mesleki hizmet süresi arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

5.2.31. İl Mülki Sınırları Düzeyinde Büyükşehir Uygulamasının Yetkiler Üzerindeki Etkisi

Tablo 5.68’de mülki idare amirlerinin, 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırı olarak belirlenmesinin, sadece belediyelerin kendilerine özgü yetkilerini daha geniş alana yaydığı, merkez aleyhine her hangi bir yetki kaybına yol açmadığı dolayısıyla da mülki sistem üzerinde herhangi bir olumsuz ve zayıflatıcı etki meydana getirmediği yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir.

Tablo 5.68. İl Mülki Sınırları Düzeyinde Büyükşehir Uygulamasının Yetkiler Üzerindeki Etki Tablosu

31. 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, sadece belediyelerin kendilerine özgü yetkilerini daha geniş alana yaymakta, merkez aleyhine her hangi bir yetki kaybına yol açmamakta dolayısıyla da mülki sistem üzerinde herhangi bir olumsuz ve zayıflatıcı etki meydana getirmemektedir.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	9	2,5	3,79	1,019
Katılıyorum	51	14,4		
Fikrim Yok	21	5,9		
Katılmıyorum	198	55,8		
Kesinlikle Katılmıyorum	76	21,4		
TOPLAM	355	100		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 6360 sayılı Kanun’un büyükşehir belediyelerinin kendilerine özgü yetkilerini sadece daha geniş alana yaydığı, merkez aleyhine her hangi bir yetki kaymasına yol açmadığı dolayısıyla da mülki sistem

üzerinde herhangi bir olumsuz ve zayıflatıcı etki meydana getirmediğine dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 3,79 “katılmıyorum” şeklinde olmuştur.

Bu sonuçlara göre, mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğu (% 77,2) 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin kendilerine özgü yetkilerinin sadece daha geniş alana yayıldığı, merkez aleyhine her hangi bir yetki kaybına yol açmadığı dolayısıyla da mülki sistem üzerinde herhangi bir olumsuz ve zayıflatıcı etki meydana getirmediği görüşüne katılmamaktadır. Ankete katılan mülki idare amirlerinin çok küçük bir kesiminin (% 16,9) bu görüşe iştirak etmesi mülki idare amirlerinin yasanın mülki sistem üzerinde olumsuz ve zayıflatıcı etkiler doğuracağı yönünde güçlü bir fikir birlikteliği içinde olduğunu göstermektedir.

5.2.32. Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlıklarının Rolü

Tablo 5.69’da mülki idare amirlerinin, 6360 sayılı Kanun’la büyükşehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının kurulmasının özel idarelerden doğan boşluğu dolduracağı ve kamu hizmetlerinde herhangi bir aksaklığa meydan vermeyeceği yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir uygulamasına geçilen illerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının özel idarelerden doğan boşluğu dolduracağı ve kamu hizmetlerinde herhangi bir aksaklığa meydan vermeyeceğine dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 3,77 “katılmıyorum” şeklinde olmuştur.

Tablo 5.69. Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlıklarının Rolü Tablosu

32. 6360 sayılı Kanun’la büyükşehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının kurulması özel idarelerden doğan boşluğu dolduracak ve kamu hizmetlerinde herhangi bir aksaklığa meydan vermeyecektir.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	6	1,7		
Katılıyorum	46	13,0		
Fikrim Yok	44	12,4	3,77	0,973
Katılmıyorum	187	52,7		
Kesinlikle Katılmıyorum	72	20,3		
TOPLAM	355	100		

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğu (% 72,8), büyükşehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine valilikler bünyesinde kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının, il özel idarelerinden doğacak boşluğu dolduracağı ve kamu hizmetlerinde herhangi bir aksaklığa meydan vermeyeceği görüşüne katılmamakta ve kurulan bu birimlerin kaldırılan il özel idarelerinden doğacak boşluğu dolduramayacağını düşünmektedir.

5.2.33. Bütün İllerde Büyükşehir Belediyesi Uygulamasına Geçilmesi

Tablo 5.70’de mülki idare amirlerinin, 6360 sayılı Kanun’la toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyelerinin kurulmasının olumlu bir adım olup uygulamanın nüfus kriterine bakılmaksızın tüm illere yayılması gerektiği yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyesi kurulmasının olumlu bir adım olduğu ve uygulamanın nüfus kriterine bakılmaksızın tüm illere yayılması gerektiğine dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 3,62 “katılmıyorum” şeklinde olmuştur.

Tablo 5.70. Bütün İllerde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Tablosu

33. 6360 sayılı Kanun’la toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyelerinin kurulması olumlu bir adım olup uygulama nüfus kriterine bakılmaksızın tüm illere yayılmalıdır.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	23	6,5	3,62	1,142
Katılıyorum	48	13,3		
Fikrim Yok	42	11,9		
Katılmıyorum	170	47,9		
Kesinlikle Katılmıyorum	72	20,4		
TOPLAM	355	100		

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğu (% 68,3) 6360 Sayılı Kanun’la toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyelerinin kurulmasının olumlu bir adım olduğu ve uygulamanın nüfus kriterine

bakılmaksızın tüm illere yayılması gerektiği görüşüne katılmamaktadır. Bununla birlikte ankete katılan mülki idare amirlerinin yaklaşık beşte biri (% 19,9) genelin aksine kanaat belirtmiştir.

Tablo 5.71. Büyükşehir Belediyesi Uygulaması Nüfus Kriterine Bakılmaksızın Tüm İllere Yayılmalıdır Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

33.6360 sayılı Kanun’la toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyelerinin kurulması olumlu bir adım olup uygulama nüfus kriterine bakılmaksızın tüm illere yayılmalıdır.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
0-5 YIL	1	2,4	3	7,1	4	9,5	25	59,5	9	21,4	42	100
6-10 YIL	5	11,9	4	9,5	5	11,9	21	50,0	7	16,7	42	100
11-15 YIL	2	3,6	7	12,5	9	16,1	23	41,1	15	26,8	56	100
16-20 YIL	4	6,1	9	13,6	8	12,1	33	50,0	12	18,2	66	100
21 YIL VE ÜSTÜ	11	7,4	25	16,8	16	10,7	68	45,6	29	19,5	149	100
TOPLAM	23	6,5	48	13,3	42	11,9	170	47,9	72	20,4	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

“6360 sayılı Kanun’la toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyelerinin kurulması olumlu bir adım olup uygulama nüfus kriterine bakılmaksızın tüm illere yayılmalıdır” fikri ile “mesleki hizmet süresi” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.71**’de verilmiştir.

Araştırmaya katılan mülki idare amirleri arasında önermeye katılma ya da katılmama oranlarında mesleki görev süresine göre belirgin bir farklılaşma görülmemektedir. Mülki idare amirlerinin hizmet sürelerine göre önermeye katılma oranının genel olarak düşük düzeyde olduğu görülmekte, 21 yıl ve üstü hizmet süresi grubu önermeye “katılma” veya “kesinlikle katılma” oranı en yüksek mesleki hizmet süresi grubunu (% 24,2) oluşturmaktadır. 0-5 yıl görev süresine sahip olan mülki idare

amirleri ise önermeye en yüksek oranda (% 80,9) “katılmayan” ya da “kesinlikle katılmayan” hizmet süresi grubunu oluşturmaktadır.

Tablo 5.72. Büyükşehir Belediyesi Uygulaması Nüfus Kriterine Bakılmaksızın Tüm İllere Yayılmalıdır Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	11,750	16	,761
İhtimal Oranı	11,884	16	,752
Doğrusal İlişki	2,327	1	,127
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,761$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından 6360 sayılı Kanun’la toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyelerinin kurulması olumlu bir adım olup uygulama nüfus kriterine bakılmaksızın tüm illere yayılmalıdır fikri ile mesleki hizmet süresi arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

Tablo 5.73. Büyükşehir Belediyesi Uygulaması Nüfus Kriterine Bakılmaksızın Tüm İllere Yayılmalıdır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

33.6360 sayılı Kanun’la toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyelerinin kurulması olumlu bir adım olup uygulama nüfus kriterine bakılmaksızın tüm illere yayılmalıdır.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
LİSANS	16	8,3	26	13,3	23	11,8	92	47,2	38	19,5	195	100
YÜKSEK LİSANS	5	3,7	18	13,4	17	12,7	66	49,3	28	20,9	134	100
DOKTORA	2	7,7	4	15,4	2	7,7	12	46,2	6	23,1	26	100
TOPLAM	23	6,5	48	13,2	42	11,8	170	47,9	72	20,3	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

“6360 sayılı Kanun’la toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyelerinin kurulması olumlu bir adım olup uygulama nüfus kriterine bakılmaksızın tüm illere yayılmalıdır” fikri ile “eğitim durumu” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.73**’te verilmiştir. Mülki idare amirleri arasında eğitim durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmemekle birlikte, önermeye en yüksek “katılma” veya “kesinlikle katılma” oranı (% 23,1) doktora eğitim seviyesi grubunda görülmektedir. Önermeye her üç eğitim grubunda da “katılmayan” ya da “kesinlikle katılmayan”ların oranı yüzde 65-70 aralığındadır.

Tablo 5.74. Büyükşehir Belediyesi Uygulaması Nüfus Kriterine Bakılmaksızın Tüm İllere Yayılmalıdır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	3,324	8	,912
İhtimal Oranı	3,580	8	,893
Doğrusal İlişki	,628	1	,428
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,908$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından 6360 sayılı Kanun’la toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyelerinin kurulması olumlu bir adım olup uygulama nüfus kriterine bakılmaksızın tüm illere yayılmalıdır fikri ile eğitim durumu arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

“6360 Sayılı Kanun’la toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyelerinin kurulması olumlu bir adım olup uygulama nüfus kriterine bakılmaksızın tüm illere yayılmalıdır” fikri ile “mesleki görev durumu” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.75**’te verilmiştir. Genel olarak mülki idare amirleri arasında mesleki görev durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmektedir. Önermeye en yüksek oranda (% 44,8) “katılmakta” veya “kesinlikle katılmakta” olan mesleki görev grubunu Bakanlık merkez teşkilatında görevli meslek mensupları oluştururken, mülkiye müfettişleri en düşük oranda (% 8,6) “kesinlikle katılmakta” ya da “katılmakta” olan mesleki görev grubunu oluşturmaktadır. Önermeye vali yardımcılar % 19,3, kaymakamlar ise % 20,1’lik oranla katılır ya da kesinlikle katılırken, mülkiye müfettişleri önermeye en

yüksek düzeyde (% 80,5) “katılmayan” veya “kesinlikle katılmayan” meslek grubunu oluşturmaktadır. Bakanlık merkez teşkilatında görevli olan meslek mensupları ise önermeye en düşük düzeyde (% 42,8) “katılmayan” veya “kesinlikle katılmayan” meslek grubunu oluşturmaktadır. Valiler ise önermeye % 11,1 oranında katılırken, % 77,8 oranında katılmamaktadır.

Tablo 5.75. Büyükşehir Belediyesi Uygulaması Nüfus Kriterine Bakılmaksızın Tüm İllere Yayılmalıdır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

33.6360 sayılı Kanun’la toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyelerinin kurulması olumlu bir adım olup uygulama nüfus kriterine bakılmaksızın tüm illere yayılmalıdır.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
VALİ	0	0,0	1	11,1	1	11,1	6	66,7	1	11,1	9	100
VALİ YARDIMCISI	7	9,0	8	10,3	8	10,3	39	50,0	16	20,5	78	100
KAYMAKAM	10	5,4	27	14,7	23	12,5	91	49,5	33	17,9	184	100
KAYMAKAM ADAYI	0	0,0	0	0,0	2	33,3	1	16,7	3	50,0	6	100
HUKUK İŞLERİ MÜDÜRÜ	1	33,3	0	0,0	0	0,0	1	33,3	1	33,3	3	100
MÜLKİYE MÜFETTİŞİ	2	4,3	2	4,3	5	10,9	24	52,2	13	28,3	46	100
MERKEZDE GÖREVLİ	3	10,3	10	34,5	3	10,3	8	27,6	5	17,2	29	100
TOPLAM	23	6,5	48	13,5	42	11,8	170	47,9	72	20,4	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım),
4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

Tablo 5.76. Büyükşehir Belediyesi Uygulaması Nüfus Kriterine Bakılmaksızın Tüm İllere Yayılmalıdır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	33,899	24	,086
İhtimal Oranı	32,048	24	,126
Doğrusal İlişki	,309	1	,578
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzölçü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,086$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından 6360 Sayılı Kanun’la toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyelerinin kurulması olumlu bir adım olup uygulama nüfus kriterine bakılmaksızın tüm illere yayılmalıdır fikri ile mesleki görev arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

5.2.34. Büyükşehirlerde Valilik Ve Kaymakamlıkların Geleceği

Tablo 5.77’de mülki idare amirlerinin, 6360 sayılı Kanun’la büyükşehirlerin yetki alanlarının il sınırlarına yayılmasıyla birlikte bu illerde valiliklere ve kaymakamlıklara ihtiyaç kalmadığı, buralarda valilik ve kaymakamlıklar kaldırılarak yetkilerinin büyükşehir ve ilçe belediyelerine devredilmesi gerektiği yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir.

Tablo 5.77. Büyükşehirlerde Valilik Ve Kaymakamlıkların Geleceği Tablosu

34. 6360 sayılı Kanun’la büyükşehirlerin yetki alanlarının il sınırlarına yayılmasıyla birlikte bu illerde valiliklere ve kaymakamlıklara ihtiyaç kalmamış olup, valilik ve kaymakamlıklar kaldırılarak yetkileri büyükşehir ve ilçe belediyelerine devredilmelidir.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	38	10,7	3,69	1,349
Katılıyorum	50	14,1		
Fikrim Yok	16	4,5		
Katılmıyorum	131	36,9		
Kesinlikle Katılmıyorum	120	33,8		
TOPLAM	355	100		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilen illerde valiliklere ve kaymakamlıklara ihtiyaç kalmadığı, buralarda valilik ve kaymakamlıkların kaldırılarak yetkilerinin büyükşehir ve ilçe belediyelerine devredilmesi gerektiğine dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 3,69 “katılmıyorum” şeklinde olmuştur.

Bu sonuçlara göre, mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğu (% 70,7) 6360 sayılı Kanun’la büyükşehirlerin yetki alanlarının il sınırlarına yayılmasıyla birlikte bu illerde valiliklere ve kaymakamlıklara ihtiyaç kalmamış olup, valilik ve kaymakamlıklar kaldırılarak yetkileri büyükşehir ve ilçe belediyelerine devredilmelidir görüşüne katılmamaktadır. Bunun yanında ankete katılan mülki idare amirlerinin yaklaşık dörtte birinin (% 24,8) büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilen illerde valilik ve kaymakamlıkların kaldırılarak yetkilerinin büyükşehir ve ilçe belediyelerine devredilmesi gerektiği görüşüne iştirak etmesi oldukça dikkate değer bulunmakta olup, mülki idare amirliği mesleğinin geleceği ile ilgili son dönemdeki tartışmalardan ciddi biçimde etkilenen bir kesimin tepki ifadesi olarak değerlendirilmektedir.

5.2.35. Ülke Geneline Valilik Ve Kaymakamlıkların Geleceği

Tablo 5.78’de mülki idare amirlerinin, valilik ve kaymakamlıkların Tanzimat dönemi ürünleri olup miadını doldurduğu ve çağın gerisinde kalan bu kurumların sadece büyükşehirlerde değil ülke genelinde kaldırılarak yerlerini seçimle gelen organlara bırakması gerektiği yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir.

Tablo 6.78 Valilik Ve Kaymakamlıkların Ülke Geneline Geleceği Tablosu

35.Valilik ve kaymakamlık Tanzimat dönemi ürünleri olup miadını doldurmuştur. Çağın gerisinde kalan bu kurumlar ülke genelinde kaldırılmalı ve yerlerini seçimle gelen organlara bırakmalıdır.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	22	6,2	4,02	1,176
Katılıyorum	32	9,0		
Fikrim Yok	13	3,7		
Katılmıyorum	137	38,6		
Kesinlikle Katılmıyorum	151	42,5		
TOPLAM	355	100		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin valilik ve kaymakamlıkların çağın gerisinde kaldığı ve sadece büyükşehirlerde değil ülke genelinde kaldırılarak yerlerini seçimle gelen organlara bırakması gerektiğine dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 4,02 “katılmıyorum” şeklinde olmuştur.

Bu sonuçlara göre mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğu (% 81,1) “valilik ve kaymakamlık Tanzimat dönemi ürünleri olup miadını doldurmuştur. Çağın gerisinde kalan bu kurumlar sadece büyükşehirlerde değil ülke genelinde kaldırılmalı ve yerlerini seçimle gelen organlara bırakmalıdır” fikrine katılmamaktadır. Valilik ve kaymakamlıkların ülke genelinde kaldırılarak yerlerini seçimle gelen organlara bırakması gerektiği görüşüne katılan mülki idare amirlerinin oranı, valilik ve kaymakamlıkların büyükşehirlerde kaldırılması gerektiğine inananlara oranından yaklaşık 10 puan daha düşük olup, araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin valilik ve kaymakamlıkların ülke düzeyinde kaldırılması fikrine, büyükşehirlerde kaldırılması fikrine nazaran daha büyük oranda karşı görüşte olduğu görülmektedir.

Tablo 5.79. Valilik Ve Kaymakamlık Ülke Genelinde Kaldırılmalı Ve Yerlerini Seçimle Gelen Organlara Bırakmalıdır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

35. Valilik ve kaymakamlık Tanzimat dönemi ürünleri olup miadını doldurmuştur. Çağın gerisinde kalan bu kurumlar ülke genelinde kaldırılmalı ve yerlerini seçimle gelen organlara bırakmalıdır.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
VALİ	0	0,0	0	0,0	0	0,0	7	77,8	2	22,2	9	100
VALİ YARDIMCISI	9	11,5	8	10,3	4	5,1	23	30,8	33	43,3	78	100
KAYMAKAM	11	6,0	18	9,8	5	2,7	75	41,3	74	40,2	184	100
KAYMAKAM ADAYI	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	16,7	5	83,3	6	100
HUKUK İŞLERİ MÜDÜRÜ	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	66,7	1	33,3	3	100
MÜLKİYE MÜFETTİŞİ	0	0,0	6	13,0	1	2,2	15	32,6	24	52,2	46	100
MERKEZDE GÖREVLİ	2	6,9	0	0,0	3	10,3	12	41,4	12	41,2	29	100
TOPLAM	22	6,2	32	9,0	13	3,7	137	38,6	151	42,5	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

“Valilik ve kaymakamlık Tanzimat dönemi ürünleri olup miadını doldurmuştur. Çağın gerisinde kalan bu kurumlar ülke genelinde kaldırılmalı ve yerlerini seçimle

gelen organlara bırakmalıdır” fikri ile “mesleki görev durumu” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.79**’da verilmiştir. Genel olarak mülki idare amirleri arasında mesleki görev durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmemektedir. Önermeye genel anlamda katılma çok düşük seviyelerde olup, en yüksek oranda (% 21,8) “katılmakta” veya “kesinlikle katılmakta” olan mesleki görev grubunu vali yardımcılarını oluştururken, Bakanlık merkez teşkilatında görevli meslek mensupları en düşük oranda (% 6,9) “kesinlikle katılmakta” ya da “katılmakta” olan mesleki görev grubunu oluşturmaktadır. Önermeye kaymakamlar ise % 15,8’lik oranla katılır ya da kesinlikle katılırken, mülkiye müfettişleri ve Bakanlık merkez teşkilatında görevli meslek mensupları önermeye en yüksek düzeyde (% 82,8) “katılmayan” veya “kesinlikle katılmayan” meslek grubunu oluşturmaktadır. Valiler önermeye % 100, kaymakamlar ise % 81,5 oranında katılmamakta ya da kesinlikle katılmamaktadır.

Tablo 5.80. Valilik Ve Kaymakamlık Ülke Geneline Kaldırılmalı Ve Yerlerini Seçimle Gelen Organlara Bırakmalıdır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	29,835	24	,190
İhtimal Oranı	35,698	24	,059
Doğrusal İlişki	2,633	1	,105
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,190$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından valilik ve kaymakamlık Tanzimat dönemi ürünleri olup miadını doldurmuştur, çağın gerisinde kalan bu kurumlar ülke genelinde kaldırılmalı ve yerlerini seçimle gelen organlara bırakmalıdır fikri ile mesleki görev arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

“Valilik ve kaymakamlık Tanzimat dönemi ürünleri olup miadını doldurmuştur, çağın gerisinde kalan bu kurumlar ülke genelinde kaldırılmalı ve yerlerini seçimle gelen organlara bırakmalıdır” fikri ile “eğitim durumu” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.81**’de verilmiştir. Mülki idare amirleri arasında eğitim durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmemekle birlikte, önermeye en yüksek “katılma” veya “kesinlikle katılma” oranı (% 16,9) doktora eğitim

seviyesi grubunda görülmektedir. Önermeye her üç eğitim grubunda da “katılmayan” ya da “kesinlikle katılmayan”ların oranı yüzde 75-85 aralığında olup en yüksek oran % 84,3’le yüksek lisans eğitim grubundadır.

Tablo 5.81. Valilik Ve Kaymakamlık Ülke Genelinde Kaldırılmalı Ve Yerlerini Seçimle Gelen Organlara Bırakmalıdır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

35. Valilik ve kaymakamlık Tanzimat dönemi ürünleri olup miadını doldurmuştur. Çagın gerisinde kalan bu kurumlar ülke genelinde kaldırılmalı ve yerlerini seçimle gelen organlara bırakmalıdır.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
LİSANS	17	8,7	16	8,2	8	4,1	78	40,0	76	39,0	195	100
YÜKSEK LİSANS	4	3,0	13	9,7	4	3,0	52	38,8	61	45,5	134	100
DOKTORA	1	3,8	3	11,5	1	3,8	7	26,9	14	53,8	26	100
TOPLAM	22	6,2	32	9,0	13	3,7	137	38,6	151	42,5	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

Tablo 6.82. Valilik Ve Kaymakamlık Ülke Genelinde Kaldırılmalı Ve Yerlerini Seçimle Gelen Organlara Bırakmalıdır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	7,795	8	,454
İhtimal Oranı	8,191	8	,415
Doğrusal İlişki	2,675	1	,102
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,454$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından valilik ve kaymakamlık Tanzimat dönemi ürünleri olup miadını doldurmuştur, çağın

gerisinde kalan bu kurumlar ülke genelinde kaldırılmalı ve yerlerini seçimle gelen organlara bırakmalıdır fikri ile eğitim durumu arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

Tablo 5.83. Valilik Ve Kaymakamlık Ülke Genelinde Kaldırılmalı Ve Yerlerini Seçimle Gelen Organlara Bırakmalıdır Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

35. Valilik ve kaymakamlık Tanzimat dönemi ürünleri olup miadını doldurmuştur. Çağın gerisinde kalan bu kurumlar ülke genelinde kaldırılmalı ve yerlerini seçimle gelen organlara bırakmalıdır.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
0-5 YIL	1	2,4	1	2,4	1	2,4	16	38,1	23	54,8	42	100
6-10 YIL	7	16,7	2	4,8	2	4,8	12	28,6	19	45,2	42	100
11-15 YIL	3	5,4	5	8,9	2	3,6	22	39,3	24	42,9	56	100
16-20 YIL	3	4,5	6	9,1	1	1,5	26	39,4	30	45,5	66	100
21 YIL VE ÜSTÜ	8	5,4	18	12,1	7	4,7	61	40,9	55	36,9	149	100
TOPLAM	22	6,2	32	9,0	13	3,7	137	38,6	151	42,5	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

“Valilik ve Kaymakamlık Tanzimat dönemi ürünleri olup miadını doldurmuştur. Çağın gerisinde kalan bu kurumlar ülke genelinde kaldırılmalı ve yerlerini seçimle gelen organlara bırakmalıdır” fikri ile “mesleki hizmet süresi” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.83**’te verilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirleri arasında önermeye katılma ya da katılmama oranlarında mesleki görev süresine göre belirgin bir farklılaşma görülmektedir. Hizmet süresi 0-5 yıl aralığında olan mülki idare amirlerinin önermeye katılma ya da kesinlikle katılma oranları son derece düşükken (% 4,8) diğer mesleki hizmet süresi gruplarında önermeye katılma veya kesinlikle katılma oranı biraz

daha yüksek (6-10 yıl: %21,5 – 11-15 yıl: % 14,3 - 15-20 yıl: % 13,6 – 21 yıl ve üstü: % 15,2) seviyededir. 0-5 yıl görev süresine sahip olan mülki idare amirleri önermeye en yüksek oranda (% 92,8) “katılmayan” ya da “kesinlikle katılmayan” hizmet süresi grubunu oluşturmakta iken, 6-10 yıl görev süresi grubu, önermeye en düşük oranda (% 73,8) “katılmayan” ya da “kesinlikle katılmayan” hizmet süresi grubudur.

Tablo 6.84. Valilik Ve Kaymakamlık Ülke Geneline Kaldırılmalı Ve Yerlerini Seçimle Gelen Organlara Bırakmalıdır Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	19,094	16	,264
İhtimal Oranı	18,198	16	,312
Doğrusal İlişki	2,276	1	,131
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,264$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından Valilik ve Kaymakamlık Tanzimat dönemi ürünleri olup miadını doldurmuştur, çağın gerisinde kalan bu kurumlar ülke genelinde kaldırılmalı ve yerlerini seçimle gelen organlara bırakmalıdır fikri ile mesleki hizmet süresi arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır

5.2.36. Kamuda Yeniden Yapılanma - Hizmetlerde Etkinlik Ve Verimlilik

Tablo 5.85’te mülki idare amirlerinin, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmak olduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmak olduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,66 “kararsızım” şeklinde olmuştur.

Tablo 5.85. Yeniden Yapılanma Hizmetlerde Etkinlik Ve Verimlilik İlişkisi Tablosu

36.2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmaktır.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	35	9,9	2,66	1,091
Katılıyorum	170	47,9		
Fikrim Yok	46	13,0		
Katılmıyorum	88	24,8		
Kesinlikle Katılmıyorum	16	4,5		
TOPLAM	355	100		

Bu sonuçlara göre mülki idare amirleri, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmak olduğu görüşüne katılmamaktadır. Ankete katılan mülki idare amirlerinin sınırlı bir çoğunluğu (% 57,5) yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmak olduğu düşüncesine katılırken yarıya yakın bir kısmı (% 42,5) bu düşünceye katılmamıştır.

“2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmaktır” fikri ile “mesleki hizmet süresi” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.86**’da verilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirleri arasında önermeye katılma ya da katılmama oranlarında mesleki görev süresine göre belirgin bir farklılaşma görülmemektedir. Hizmet süresi 0-5 yıl aralığında olan mülki idare amirlerinin önermeye “katılma” ya da “kesinlikle katılma” oranı diğerlerinden bir miktar farklılaşmakta ve en yüksek (% 73,8) seviyede bulunmaktadır. Diğer mesleki hizmet süresi gruplarında önermeye katılma veya kesinlikle katılma oranı biraz daha düşük (6-10 yıl: % 50,0 – 11-15 yıl: % 55,3 - 15-20 yıl: % 59,1 – 21 yıl ve üstü: % 57,8) seviyededir. 16-20 yıl görev süresine sahip olan mülki idare amirleri önermeye en yüksek oranda (% 36,3) “katılmayan” ya da “kesinlikle katılmayan” hizmet süresi grubunu oluşturmakta iken, 0-5 yıl görev süresi grubu önermeye en düşük oranda (% 11,9) “katılmayan” ya da “kesinlikle katılmayan” hizmet süresi grubudur.

Tablo 5.86. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Ana Hedeflerinden Biri Kamu Hizmetlerinde Etkinliği Ve Verimliliği Arttırmaktır Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

36. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmaktır.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
0-5 YIL	5	11,9	26	61,9	6	14,3	4	9,5	1	2,4	42	100
6-10 YIL	6	14,3	15	35,7	8	19,0	9	21,4	4	9,5	42	100
11-15 YIL	5	8,9	26	46,4	8	14,3	14	25,0	3	5,4	56	100
16-20 YIL	5	7,6	34	51,5	3	4,5	22	33,3	2	3,0	66	100
21 YIL VE ÜSTÜ	14	9,4	69	46,3	21	14,1	39	26,2	6	4,0	149	100
TOPLAM	35	9,9	170	47,9	46	13,0	88	24,8	16	4,5	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum.

Tablo 5.87. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Ana Hedeflerinden Biri Kamu Hizmetlerinde Etkinliği Ve Verimliliği Arttırmaktır Fikri İle Mesleki Hizmet Süresi Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	19,290	16	,254
İhtimal Oranı	20,829	16	,185
Doğrusal İlişki	1,929	1	,165
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,254$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmaktır fikri ile mesleki hizmet süresi arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır

Tablo 5.88. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Ana Hedeflerinden Biri Kamu Hizmetlerinde Etkinliği Ve Verimliliği Arttırmaktır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu

36. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmaktır.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
LİSANS	19	9,7	93	47,7	25	12,8	49	25,1	9	4,6	195	100
YÜKSEK LİSANS	12	9,0	64	47,8	19	14,2	34	25,4	5	3,7	134	100
DOKTORA	4	15,4	13	50,0	2	7,7	5	19,2	2	7,7	26	100
TOPLAM	35	9,9	170	47,9	46	13,0	88	24,8	16	4,5	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum

“2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmaktır” fikri ile “eğitim durumu” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.88**’de verilmiştir. Mülki idare amirleri arasında eğitim durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmemekle birlikte, önermeye en yüksek “katılma” veya “kesinlikle katılma” oranı (% 65,4) doktora eğitim seviyesi grubunda görülmektedir. Önermeye her üç eğitim grubunda da “katılmayan” ya da “kesinlikle katılmayan”ların oranı yüzde 25-30 aralığında olup en yüksek oran % 29,7 ile lisans eğitim düzeyi grubundadır.

Tablo 5.89. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Ana Hedeflerinden Biri Kamu Hizmetlerinde Etkinliği Ve Verimliliği Arttırmaktır Fikri İle Eğitim Durumu Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	2,779	8	,947
İhtimal Oranı	2,690	8	,952
Doğrusal İlişki	,157	1	,692
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,947$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmaktır fikri ile eğitim durumu arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

Tablo 5.90. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Ana Hedeflerinden Biri Kamu Hizmetlerinde Etkinliği Ve Verimliliği Arttırmaktır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Çapraz Tablosu.

36. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmaktır.	1		2		3		4		5		TOPLAM	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
VALİ	2	22,2	5	55,6	1	11,1	1	11,1	0	0	9	100
VALİ YARDIMCISI	12	15,4	27	34,6	10	12,8	25	32,1	4	5,1	78	100
KAYMAKAM	16	8,7	94	51,1	22	12,0	42	22,8	10	5,5	184	100
KAYMAKAM ADAYI	0	0	3	50,0	2	33,3	1	16,7	0	0	6	100
HUKUK İŞLERİ MÜDÜRÜ	0	0	2	66,7	0	0	1	33,3	0	0	3	100
MÜLKİYE MÜFETTİŞİ	2	4,3	23	50,0	5	10,9	14	30,4	2	4,3	46	100
MERKEZDE GÖREVLİ	3	10,3	16	55,2	6	20,7	4	13,8	0	0	29	100
TOPLAM	35	9,9	170	47,9	46	13,0	88	24,8	16	4,5	355	100

NOT: 1: Kesinlikle Katılıyorum, 2: Katılıyorum, 3: Fikrim Yok (Kararsızım), 4: Katılmıyorum, 5: Kesinlikle Katılmıyorum

“2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmaktır” fikri ile “mesleki görev durumu” arasındaki çapraz ilişki **Tablo 5.90**’da verilmiştir. Genel olarak mülki idare amirleri arasında mesleki görev durumuna göre önermeye katılma ya da katılmama oranlarında belirgin bir farklılaşma görülmemektedir. Önermeye vali yardımcılarının (% 40,0) dışında kalan diğer meslek mensupları yüzde 50-65 aralığında “katılmakta” veya “kesinlikle katılmakta” olup, bakanlık merkez teşkilatında görevli meslek mensupları % 65,5’lik oranla ilk sırada yer almaktadır. Önermeye en yüksek düzeyde “katılmayan”

veya “kesinlikle katılmayan” meslek grubunu vali yardımcıları (% 37,2) en düşük düzeyde “katılmayan” veya “kesinlikle katılmayan” meslek grubunu Bakanlık merkez teşkilatında görevli meslek mensupları (% 13,8) oluşturmaktadır. Valiler önermeye % 77,8 oranında katılmakta ya da kesinlikle katılmaktadır.

Tablo 5.91. 2000’li Yıllardaki Yönetimde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Ana Hedeflerinden Biri Kamu Hizmetlerinde Etkinliği Ve Verimliliği Arttırmaktır Fikri İle Mesleki Görev Arasındaki İlişkiye Yönelik Ki-Kare Uygunluk Tablosu

	Değer	Serbestlik Derecesi	İki Yüzlü Anlamlılık Düzeyi
Pearson Ki-Kare	21,727	24	,596
İhtimal Oranı	24,523	24	,432
Doğrusal İlişki	,120	1	,729
Geçerli Frekans	355		

Tablonun iki yüzlü anlamlılık düzeyi sütununun en üstündeki anlamlılık değerinin $p=0,596$ olduğu görülmektedir. Bu değer $p<0,05$ şartını karşılamadığından 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmaktır fikri ile mesleki görev arasında anlamlı bir ilişki bulunmamaktadır.

5.2.37. Kamuda Yeniden Yapılanma - Kamu Harcamalarında Tasarruf

Tablo 5.92’de mülki idare amirlerinin, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin kamu harcamalarını disipline ederek tasarruf sağlamak olduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin kamu harcamalarını disipline ederek tasarruf sağlamak olduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,93 “kararsızım” şeklinde olmuştur.

Bu sonuçlara göre mülki idare amirleri, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin kamu harcamalarını disipline ederek tasarruf sağlamak olduğu görüşüne katılmamaktadır.

Tablo 5.92. Yeniden Yapılanma Harcamalarda Tasarruf İlişkisi Tablosu

37. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu harcamalarını disipline ederek tasarruf sağlamaktır.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	23	6,5	2,93	1,158
Katılıyorum	149	42,0		
Fikrim Yok	44	12,4		
Katılmıyorum	107	30,1		
Kesinlikle Katılmıyorum	32	9,0		
TOPLAM	353	100		

Ankete katılan mülki idare amirlerinin çok sınırlı bir çoğunluğu (% 51,5) yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin kamu harcamalarını disipline ederek tasarruf sağlamak olduğu düşüncesine katılmazken yarıya yakın bir kısmı (%48,5) bu düşünceye katılmaktadır.

5.2.38. Kamuda Yeniden Yapılanma - Bürokrasi ve Kırtasiyeciliği Azaltma

Tablo 5.93’de mülki idare amirlerinin, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmak olduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmak olduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,67 “kararsızım” şeklinde olmuştur.

Bu sonuçlara göre mülki idare amirleri, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmak olduğu görüşü hususunda kararsız kalmıştır.

Tablo 5.93. Yeniden Yapılanma Bürokrasi Ve Kırtasiyecilik İlişkisi Tablosu

38. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmaktır.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	29	8,2	2,67	1,118
Katılıyorum	189	53,2		
Fikrim Yok	32	9,0		
Katılmıyorum	81	22,8		
Kesinlikle Katılmıyorum	24	6,8		
TOPLAM	355	100		

Ankete katılan mülki idare amirlerinin yaklaşık beşte üçü (% 61,4) yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmak olduğu düşüncesine katılırken, yaklaşık beşte ikilik kısmı (% 38,6) bu düşüncüyü desteklememektedir

5.2.39. Kamuda Yeniden Yapılanma - Hizmetlerde Yerelliğin Sağlanması

Tablo 5.94. Yeniden Yapılanma Hizmetlerde Yerelliğin Sağlanması İlişkisi Tablosu

39. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri hizmetlerde yerelliği sağlamaktır.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	27	7,6	2,52	1,018
Katılıyorum	215	60,6		
Fikrim Yok	31	8,7		
Katılmıyorum	67	18,9		
Kesinlikle Katılmıyorum	15	4,2		
TOPLAM	355	100		

Tablo 5.94’te mülki idare amirlerinin, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin hizmetlerde yerelliği sağlamak olduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin

hizmetlerde yerelliği sağlamak olduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,52 “kararsızım” şeklinde olmuştur.

Bu sonuçlara göre mülki idare amirleri, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin hizmetlerde yerelliği sağlamak olduğu görüşünü desteklememektedir. Ankete katılan mülki idare amirlerinin yaklaşık üçte ikisi (% 68,2) yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin hizmetlerde yerelliği sağlamak olduğu düşüncesine katılırken yaklaşık üçte birlik kısmı (% 31,8) bu düşünceye katılmamaktadır.

5.2.40. Kamuda Yeniden Yapılanma - Güçlü Yerel Yönetim Birimleri

Tablo 5.95’de mülki idare amirlerinin, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin güçlü yerel yönetim birimlerinin oluşturulması olduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin güçlü yerel yönetim birimlerinin oluşturulması olduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 2,19 “katılıyorum” şeklinde olmuştur.

Tablo 5.95. Yeniden Yapılanma Ve Yerel Yönetimler İlişkisi Tablosu

40. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri güçlü yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasıdır.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	57	16,1	2,19	0,906
Katılıyorum	227	63,9		
Fikrim Yok	26	7,3		
Katılmıyorum	37	10,4		
Kesinlikle Katılmıyorum	8	2,3		
TOPLAM	355	100		

Bu sonuçlara göre mülki idare amirleri, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin güçlü yerel yönetim birimlerinin oluşturulması olduğu görüşüne katılmaktadır. Ankete katılan mülki idare amirlerinin yaklaşık beşte dördü (% 80) yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana

hedeflerinden birinin güçlü yerel yönetim birimlerinin oluşturulması olduğu fikrine katılırken yaklaşık beşte birlik kısmı (% 20,0) bu fikre katılmamaktadır.

5.2.41. Kamuda Yeniden Yapılanma - Etkin ve Belirleyici merkez

Tablo 5.96’da mülki idare amirlerinin, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin merkezin taşraya ve yerele yönelik yetkilerini sınırlandırarak etkin ve belirleyici bir merkez oluşturmak olduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir.

Tablo 5.96.Yeniden Yapılanma Etkin Ve Belirleyici Merkez İlişkisi Tablosu

41. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri merkezin taşraya ve yerele yönelik yetkilerini sınırlandırarak etkin ve belirleyici bir merkez oluşturmaktır.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	18	5,1	3,11	1,101
Katılıyorum	114	32,1		
Fikrim Yok	62	17,5		
Katılmıyorum	132	37,2		
Kesinlikle Katılmıyorum	29	8,2		
TOPLAM	353	100		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin merkezin taşraya ve yerele yönelik yetkilerini sınırlandırarak etkin ve belirleyici bir merkez oluşturmak olduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 3,11 “kararsızım” şeklinde olmuştur.

Bu sonuçlara göre mülki idare amirleri, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin merkezin taşraya ve yerele yönelik yetkilerini sınırlandırarak etkin ve belirleyici bir merkez oluşturmak olduğu görüşünü desteklememektedir. Ankete katılan mülki idare amirlerinin yaklaşık beşte üçü (% 62,8), yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden birinin merkezin taşraya ve yerele yönelik yetkilerini sınırlandırarak etkin ve belirleyici bir merkez oluşturmak olduğu fikrine katılmazken yaklaşık beşte ikilik kısmı (% 37,2) bu fikre katılmaktadır.

5.2.42. Kamuda Yeniden Yapılanma - Ölçek Probleminin Çözülmesi

Tablo 5.97’de mülki idare amirlerinin, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde yürürlüğe konulan birçok yasanın (5449, 5216, 5747, 6360) ana hedeflerinden birinin ölçek problemini çözmek olduğu yargısına ilişkin kanaatleri gösterilmiştir.

Tablo 5.97. Yeniden Yapılanma Ve Ölçek İlişkisi Tablosu

42. 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde yürürlüğe konulan birçok yasanın (5449, 5216, 5747, 6360) ana hedeflerinden biri ölçek problemini çözmektir.	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılıyorum	14	3,9	3,06	0,984
Katılıyorum	98	27,6		
Fikrim Yok	116	32,7		
Katılmıyorum	106	29,9		
Kesinlikle Katılmıyorum	21	5,9		
TOPLAM	355	100		

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde yürürlüğe konulan birçok yasanın (5449, 5216, 5747, 6360) ana hedeflerinden birinin ölçek problemini çözmek olduğuna dair inançlarının ağırlıklı ortalaması 3,06 “kararsızım” şeklinde olmuştur. Bu sonuçlara göre mülki idare amirleri, 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde yürürlüğe konulan birçok yasanın (5449, 5216, 5747, 6360) ana hedeflerinden birinin ölçek problemini çözmek olduğu görüşüne katılmamaktadır. Ankete katılan mülki idare amirlerinin yaklaşık üçte biri (% 31,5) yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde yürürlüğe konulan birçok yasanın ana hedeflerinden birinin ölçek problemini çözmek olduğu düşüncesine katılırken yaklaşık üçte birlik bir başka kısmı (% 35,8) bu düşünceye katılmamaktadır. İlginç bir şekilde ankete katılan mülki idare amirlerinin yaklaşık üçte birlik kısmı (% 32,7) ise önermeyle ilgili kararsız kalmıştır. Bu oran anketteki en yüksek kararsızlık oranı olarak dikkat çekmektedir.

5.3. Anketin Genel Değerlendirmesi

Ankete katılan mülki idare amirlerinin, kamuda yeniden yapılanma çalışmalarına dönük yasal ve yapısal düzenlemelerle ilgili ve kamuda yeniden yapılanma çalışmalarının hedeflerini tespitiye yönelik olan yargılarla ilgili kanaatleri **Tablo 5.98**'de verilmiştir. “Kesinlikle katılıyorum” “katılıyorum”, “kararsızım (fikrim yok)”, “katılmıyorum”, “kesinlikle katılmıyorum” şeklinde 5 farklı şıkta verilen cevapların ağırlıklı ortalamaları itibariyle değerlendirilmesi neticesinde 42 yargıdan hiç birisi için “kesinlikle katılıyorum” ya da “kesinlikle katılmıyorum” fikri çıkmamış, mülki idare amirleri önermelerden 20’sine katılmışlar, 16 önermeyle ilgili “kararsız” kalmışlar, 6 önermeye ise katılmamışlardır.

Mülki idare amirlerinin ağırlıklı ortalama itibariyle “kesinlikle katılma” fikrine en yakın durduğu ya da en güçlü biçimde desteklediği yargı, 1.57 ağırlıklı ortalamayla “26.3.2002 tarih ve 4748 sayılı Kanun’un 1. maddesi ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda yapılan değişiklik gereğince kaymakamlığa sadece mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanların vekalet edebilmesi mülki idare amirliği mesleği üzerinde olumlu etkide bulunmuştur” önermesi olurken, mülki idare amirlerinin en güçlü bir şekilde karşı olduğu ya da “kesinlikle katılmama” fikrine en yakın durduğu yargı ise 4.02 ağırlıklı ortalamayla “Valilik ve kaymakamlık Tanzimat dönemi ürünleri olup miadını doldurmuştur. Çağın gerisinde kalan bu kurumlar ülke genelinde kaldırılmalı ve yerlerini seçimle gelen organlara bırakmalıdır” önermesi olmuştur.

Tablo 5.92’de anketin genel değerlendirme tablo halinde verilmiştir.

Tablo 5.92. Anketin Genel Değerlendirme Tablosu

YARGI	KATILI YORUM	KARAR SIZIM	KATILMI YORUM
1.Ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarına 2000’li yıllarda büyük öncelik ve ağırlık verilmiştir.	X		
3.2000’li yıllarda işbaşına gelen hükümetlerin kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı ana hedeflerden biri olarak seçmesinde Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik süreci önemli rol oynamıştır.	X		
4.2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları yerel yönetimler merkezli (özel idare, büyükşehir belediyesi) yapılmıştır.	X		
5.2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanmaya dönük çalışmalar mülki sistemin zayıflamasına yol açmıştır.	X		
6.Anayasa Mahkemesince çeşitli hükümlerinin iptal edilmesiyle yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının birçok maddesi daha sonraki çeşitli yasaların içerisine serpiştirilerek idari sistemimizde hayata geçirilmiştir.	X		
10.5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, mülki sistem üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunmuştur.	X		
11.5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler üzerindeki vesayet denetimi önemli ölçüde sınırlanmış ve taşrada bu yetkiyi kullanan mülki idare amirleri güç ve yetki kaybına uğramıştır.	X		
12.5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il genel meclisi başkanlığının valilerden alınarak meclisin seçilmiş üyelerinden birine verilmesiyle il genel meclisi yarı özerk bir durum kazanmış ve bu durum mülki sistem üzerinde zayıflatıcı bir etki meydana getirmiştir.	X		
13.5302 sayılı İl özel İdaresi Kanunu’yla il genel meclisi başkanlığının validen alınması ve il özel idaresi genel sekreterliği uygulamasının hayata geçirilmesi ile valilerin il özel idareleri üzerindeki etkinliği sınırlanmıştır.	X		
14.2004 ve 2005 yıllarındaki yerel yönetimler reformu, merkezden ziyade taşra teşkilatının sahip olduğu birçok yetkinin yerel yönetimlere aktarılması şeklinde tezahür etmiş ve taşra teşkilatının önemli ölçüde zayıflaması sonucunu doğurmuştur.	X		
18.663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ve illerde de kamu hastaneleri birliği genel sekreterliklerinin kurulması mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunmuştur.	X		
19.6360 sayılı Kanun, kamuoyunda yeterince tartışılmamış ve getirisi götürüsü bilimsel olarak değerlendirilmemiştir.	X		
21.6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesi, mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur.	X		
22.6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, mülki sistemi temellerinden sarsan, eyalet uygulamasına geçişin altyapısını oluşturacak bir düzenlemedir.	X		

24.6360 sayılı Kanun'la büyükşehirlerde il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birliklerinin kaldırılması ile, valilik ve kaymakamlıkların il yönetimindeki etkileri son derece sınırlanacak ve mülki idare amirleri bulundukları illerde etkisiz yetkili haline gelecektir.	X		
25.6360 sayılı Kanun, Türkiye'nin 150 yıllık idari birikimini, 100-150 yıllık yerel yönetim birimlerini (il özel idaresi, köy) ortadan kaldırmakta ve büyükşehir belediyesi nezdinde yeni bir yetki temerküzü doğurmaktadır.	X		
27.5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün lağvedilerek bölge ve il müdürlüklerinin bütün unsurlarıyla İstanbul ve Kocaeli dışındaki illerde il özel idarelerine devri mülki sistemi güçlendirmiştir.	X		
29.26.3.2002 tarih ve 4748 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişiklik gereğince kaymakamlığa sadece mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanların vekalet edebilmesi mülki idare amirliği mesleği üzerinde olumlu etkide bulunmuştur.	X		
30.5 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5540 sayılı Kanun'la 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nda yapılan değişiklikle hayata geçirilen "Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği" düzenlemesi meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunmuştur.	X		
40.2000'li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri güçlü yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasıdır.	X		
2.2000'li yıllardaki kamuda yeniden yapılanma çalışmalarında 1980'li yıllarda ABD ve İngiltere'de ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ilkeleri egemen olmuştur.		X	
8. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'la Türkiye'nin 26 istatistiki bölgeye ayrılarak her bir bölgede Kalkınma Ajanslarının kurulması, mülki sistem üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunmuştur.		X	
9. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla, vali ve kaymakamların uhdesinde olan ita amirliği yetkisinin ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisine (il ve ilçe müdürü) devredilmesi, mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur.		X	
15.5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, mülki idare amirlerinin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri dışındaki diğer mahalli idare birliklerine başkan olma durumunu önemli ölçüde sınırlandırarak mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunmuştur.		X	
16.6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu, faaliyet sahası itibariyle tarımsal iş ve işlemleri ifa etse de bir mahalli idare birliği olan sulama birlikleri üzerindeki İçişleri Bakanlığı ve mülki idare amirlerinin etkinliğini sınırlamış, meslek üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur.		X	
17. 2005/9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, öncesinde mülki idare amirlerince kullanılan birçok yetkiyi yerel yönetim birimlerine (belediye, il özel idaresi) aktarmak suretiyle mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunmuştur.		X	

20.6360 sayılı Kanun’la büyükşehir uygulamasına geçilen illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köy ve beldelerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesi Anayasaya aykırıdır.		X	
23.6360 sayılı Kanun’un uygulamaya geçmesiyle birlikte büyükşehir belediye başkanları illerdeki en etkili kişi konumuna gelecek, bu da Anadolu’da beylikler düzenini beraberinde getirecektir.		X	
26.Tüm il sınırlarını kapsayan büyükşehir uygulaması ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eden sonuçlar doğurmaya aday olup uygulamadan bir an önce vazgeçilmelidir.		X	
28.5747 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan ilk kademe belediyelerinin kapatılma ve birleştirme suretiyle yerlerine ilçe belediyelerinin kurulması mülki sistem üzerinde güçlendirici bir etkiye bulunmuştur.		X	
36.2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmaktır.		X	
37.2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu harcamalarını disipline ederek tasarruf sağlamaktır.		X	
38.2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmaktır.		X	
39.2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri hizmetlerde yerelliği sağlamaktır.		X	
41.2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri merkezin taşraya ve yerele yönelik yetkilerini sınırlayarak etkin ve belirleyici bir merkez oluşturmaktır.		X	
42.2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde yürürlüğe konulan birçok kanunun (5449, 5216, 5747, 6360) ana hedeflerinden biri ölçek problemini çözmektir.		X	
7.Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının bir sonucu olarak 2011 ve 2012 yıllarında “bakan yardımcılığı” ve Türk yönetim tarihinde ilk defa görülen Kamu Denetçiliği Kurumu’nun hayata geçirilmesi Türk kamu yönetimi için bir kazanım olmuştur.			X
31.6360 sayılı Kanun’la Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, sadece belediyelerin kendilerine özgü yetkilerini daha geniş alana yaymakta, merkez aleyhine her hangi bir yetki kaybına yol açmamakta dolayısıyla da mülki sistem üzerinde herhangi bir olumsuz ve zayıflatıcı etki meydana getirmemektedir.			X
32.6360 sayılı Kanun’la büyükşehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının kurulması özel idarelerden doğan boşluğu dolduracak ve kamu hizmetlerinde herhangi bir aksaklığa meydan vermeyecektir.			X
33.6360 Sayılı Kanun’la toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyelerinin kurulması olumlu bir adım olup uygulama nüfus kriterine bakılmaksızın tüm illere yayılmalıdır.			X
34.6360 sayılı Kanun’la büyükşehirlerin yetki alanlarının il sınırlarına yayılmasıyla birlikte bu illerde valiliklere ve kaymakamlıklara ihtiyaç kalmamış olup, valilik ve kaymakamlıklar kaldırılarak yetkileri büyükşehir ve İlçe belediyelerine devredilmelidir.			X
35.Valilik ve Kaymakamlık Tanzimat dönemi ürünleri olup miadını doldurmuştur. Çağın gerisinde kalan bu kurumlar ülke genelinde kaldırılmalı ve yerlerini seçimle gelen organlara bırakmalıdır.			X

SONUÇ

Yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları Türk idare tarihinin hep en önemli gündem maddelerinden birini oluşturmuştur. Osmanlı’da Tanzimat döneminden itibaren gündemden hiç düşmeyen yeniden yapılanma kavramına olan yakın ilgi, Cumhuriyet döneminde de devam etmiş ve yönetim sistemimizin çağın ihtiyaçlarına cevap veren bir yapıya kavuşturulması arzulanmıştır.

Ancak idari sistemde reform ihtiyacı ve talebi, içinde bulunulan dönemin koşullarına göre değişmekte, zaman içinde meydana gelen gelişme ve değişimler reformla ilgili beklentilerde de değişikliklere yol açmaktadır. Özellikle 2000’li yıllarda “bilgi çağı”nın da karakteristik özellikleri nedeniyle her şey hızlandırılmış olarak yaşanmakta, sosyal alanda çok belirgin olarak hissedilen bu durum idari ve hukuki alanda da kendini göstermektedir. Belli bir zaman dilimi öncesinde reform mahiyetinde yenilikler olarak değerlendirilen düzenlemeler bile kısa bir süre sonra demode kalmakta ve yerine yeni düzenlemelerin yapılması arzusu ortaya çıkmaktadır. Tanzimat döneminin çok ilerici olan yapısal değişiklikleri ve yeni ihdas edilen kurumlar bugün, “devlet Tanzimat kurumlarıyla daha ne kadar yönetilecek?” sorusuna muhatap kalmaktadır.

Her şeyin yoğun ve hızlı yaşandığı bu sürece devlet ayak uydurmalı ve yapısal temellerini oluşturan mevzuatını da aynı hızda değiştirmeli midir? Bu soruya evet demek çok kolay değildir. Zira devletlerde devamlılık ve süreklilik esası göz önüne alındığında, mevzuat ve hukuki düzenlemelerdeki sürekli değişim, çağın gereklerini karşılar olmaktan öteye karmaşa doğurma ihtimalini bünyesinde barındırmaktadır. Ancak devlet, yeniden yapılanmaya da kapılarını kapatmamalı belli bir plan ve program içinde toplumsal ihtiyaç ve talebe göre yeniden yapılanma çalışmalarını yürütmelidir. Bu çalışmalar yapılırken de sistemin dayandığı temeller sarsılmamalı, aksaklıkların giderilmesine ve iyileştirmeye dönük çalışmalar yapılmalıdır.

Ülkemizde 2000’li yıllar yoğun bir kamuda yeniden yapılanma ve dönüşüm çalışmasına sahne olmuş, 10 yıllık zaman zarfında, iktidar partisinin meclis çoğunluğuna tek başına sahip olmasının getirdiği avantajla 50 yıldan daha uzun bir zamanda yapılabilecek yasal ve yapısal çalışmalar gerçekleştirilmiştir.

Ancak bu dönemde yapılan yasal değişikliklerde; yeninin ne olduğu, ne getirdiği ve ne götüşdüğünden ziyade; “değişim” kelimesine sihirli bir anlam yüklenerek “önce bir değiştirelim”, “yenisi, her halükarda eskisinden iyidir” gibi toptancı bir mantık ve önyargıyla hareket edilmiş, bir yasama döneminde meclisten geçirilen yasaların niteliğinden çok niceliğiyle ilgilenilmiş ve çıkarılan yasaların sayısal çokluğu övünç vesilesi olmuştur. Özellikle yapısal değişimler getiren ve devleti dönüştüren kanuni düzenlemelerin birçoğu akademik çevrelerde ve toplumun değişik kesimlerince tartışılmadan TBMM’nin gece yarısı çalışmalarıyla kabul edilmiştir.

Dönemin kamuda yeniden yapılanma çalışmalarını karakterize eden uygulamalardan biri, yerel seçilmişlere kutsanmış gözıyla bakılarak il ve ilçe idarelerindeki birçok kurulda ve kurum yönetiminde görev verilmesi olmuştur. Dönem içerisinde yapılan yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde oluşturulan kurum ve kurullarda seçilmişlerin oranı ve varlığı, cumhuriyet tarihinin en üst seviyesine ulaşmıştır. Dönem içindeki yasal değişikliklerle kurulan ya da yeniden dizayn edilen birtakım kurullar (Kalkınma Ajanslarının Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kurulları, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Encümeni) seçilmişlerin atanmışlara ağır oransal üstünlüğüyle oluşturulurken, bazı kurullarda da (SYDV Mütevelli Heyetleri) seçilmişlerin temsil oranları yükseltilmiştir.

2000’li yıllarda Türk kamu yönetimindeki yeniden yapılanma çalışmalarının ana eksenlerini; 1980’li yılların başından itibaren batı dünyasında yeni sağ akımın da etkisiyle ortaya çıkan ve kısa sürede bütün dünyayı etkisi altına alan “yeni kamu yönetimi” anlayışı, ülkemizin “Avrupa Birliği’ne üyelik süreci”nin getirmiş olduğu idari uyum kapasitesini artırma hedefi ve bu dışsal faktörlerle birlikte gerek hükümet programları gerekse kalkınma planları gibi “resmi belgelerde yer alan kamuda yeniden yapılanma hedefleri” oluşturmuştur.

Dönem içinde yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında 2002 yılından itibaren önemli yasal ve yapısal çalışmalar ortaya konmuş, 2004 ve 2005 yılları ile 2011 ve 2012 yıllarında yapısal dönüşüm çalışmaları daha da yoğunlaşmıştır.

2004 ve 2005 yıllarında ortaya konan yeniden yapılanma çalışmaları ağırlıklı olarak yerel yönetimler reformu olarak adlandırılmış, 2011 ve 2012 yıllarındaki yeniden yapılanma çalışmaları ise bakanlıkların ve büyükşehir belediyelerinin yeniden yapılandırılması ağırlıklı olmuştur.

2000’li yıllarda yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında yapılan yasal ve yapısal düzenlemeler; Türk idari yapısını, bu yapının temel dayanağı olan mülki sistemi ve bu sistemin ana unsuru ve uygulayıcısı olan mülki idare amirlerini derinden sarsabilecek özellikler göstermektedir.

Özellikle 2002’den sonra idarenin yeniden yapılandırılması hedefi ile yürürlüğe konulan mahalli idarelerle ilgili kanunlar başta olmak üzere birtakım hukuki düzenlemelerle, mülki idare amirlerinin emniyet ve asayiş, kamu kaynaklarını sevk ve idare yetkileri gibi olmazsa olmaz nitelikteki yetkileri başka kurumlara ve çoğunlukla yerel yönetimlere devredilmiş, bu birimler üzerindeki idari vesayet yetkileri ise neredeyse sonlandırılmıştır.

Bu dönemde gerçekleştirilen mahalli idareler reformunda merkezi idarenin yetkilerini azaltmak üzere yola çıkılmış, ancak yapılan düzenlemelerle merkezi idare yerine mülki idarenin yetkileri tırpanlanmış, mülki idare amirleri etkisiz ve yetkisiz hale getirilmiş ve mülki sistemin temelleri sarsılmıştır. Bu dönemdeki en tartışmalı düzenlemelerden olan, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nın yasalaşmamış olması ise sistemin ömrünü bilinmeyen bir süre uzatmıştır.

2004 ve 2005 yıllarındaki 5216, 5302, 5393 ve 5355 sayılı mahalli idareler reformu yasalarıyla Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) hükümleri hayata geçirilmiş ve yerel yönetimler üzerindeki merkezi idarenin özellikle de taşra idaresinin vesayet yetkileri önemli oranda sınırlandırılmıştır.

2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idareleri ön plana çıkartılarak sahada geniş yetkili yerel yönetim birimi olarak dizayn edilmiş olsa da, 2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun’la 30 büyükşehirde il özel idareleri kaldırılmış ve bu yetkilerin tamamı il mülki sınırları düzeyinde kurulan büyükşehir belediyelerine aktararak, 7 yıl önce il özel idareleri merkezli yapılan yerel yönetimler reformu 2012’de büyükşehir belediyelerini merkeze alan bir reform sürecine dönüşmüştür.

Süreç içindeki en tartışmalı yapısal dönüşüm 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun ile getirilen yeni büyükşehir yapısıyla ilgili olmuş, bu yasa kimilerince ihanet yasası, büyükşehir yasası, bütünşehir yasası, eyalet yasası gibi sert ifadelerle eleştirilmiş, hatta çeşitli akademisyenler tarafından da anayasaya aykırılığı ileri sürülmüştür.

30 ilde hayata geçirilen büyükşehir belediyesi uygulaması ile Türkiye, yerel yönetimler alanında ikili bir yapıya geçmiş; bir tarafta toplam nüfusu 750 bini geçen 30

ilde il özel idareleri, il genel meclisleri, müstakil ilçe belediyeleri, belde belediyeleri ve köy tüzel kişilikleri kaldırılarak sadece büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi yerel yönetim organı olarak bırakılırken, diğer 51 ilde eski yapının yani, il özel idaresi, müstakil ilçe belediyesi, belde belediyesi ve köy idarelerinden müteşekkil olan yerel yönetim organlarının mevcudiyeti devam ettirilmiştir.

Ancak bu ikili yapının uzun süre devam etmeyeceği ve mevcut siyasi iktidarın devam etmesi durumunda önümüzdeki dönemde nüfus kriterine bakılmaksızın diğer 51 ilde de büyükşehir uygulamasına geçileceğinin işaretleri verilmektedir.⁴⁷²

2011 yılında yapılan kamuda yeniden yapılanma çalışmalarında ağırlıklı olarak bakanlıkların yeniden yapılandırılmasına mesai harcanmış, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerle daha önceden müsteşarlık ya da genel müdürlük seviyesinde örgütlenmiş birçok hizmet birimi ana hizmet bakanlığı şeklinde yeniden düzenlenerek; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı kurulmuştur. Bunun yanında bazı bakanlıkların yapısında ve oluşumunda değişikliğe gidilerek Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı isimleriyle yeniden dizayn edilmiştir. Yeni yapıda devlet bakanlığı kurumu kaldırılmış hükümette en fazla 5 başbakan yardımcılığı öngörülmüştür.

Dönem içinde ortaya konulan yeniden yapılanma çalışmalarının temel amaçları; ölçek problemini çözmek, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği sağlamak, kamu harcamalarını disipline ederek tasarruf sağlamak, bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmak, kamuda şeffaflığı ve etik ilkeleri sağlamak, hizmetlerde yerelliği sağlamak (yerelleşme), güçlü yerel yönetimler ile etkin ve belirleyici merkez oluşturmaktır.

Bütün bu yapılanma süreçlerinde, bakanlıklar yeniden düzenlenmiş, bakan yardımcılığı makamı ihdas edilmiş, kalkınma ajansları gibi bölgesel kuruluşlar, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Kamu İhale Kurumu gibi kuruluşlar, bilgi edinme ve etik ilkelerin kamuda hayata geçirilmesine imkan sağlayacak yapı ve kurullar, genel sekreterlik uygulamaları gibi kamuda daha önce hiç uygulanmamış ya da sınırlı olarak uygulanmış yapı ve kurumlar Türk idare sisteminde yerini almıştır.

⁴⁷² Sabah Gazetesi, *Bartın Bütünşehir Oluyor*, <http://www.sabah.com.tr/Gundem/2013/11/04/bartın-butunsehir-oluyor>, (23.03.2014).

Türk kamu yönetiminde yeni döneme uyum için gerekli dönüşümü sağlamak adına yapılan bu çalışmalar geleneksel sistemin en önemli kurumu olan mülki sistem ve sistemin kilit pozisyonunda olan mülki idare amirliği mesleği için birtakım gelişme ve değişimleri beraberinde getirmiştir.

Bu çalışmanın üçüncü bölümünde yer alan ve kamuda yeniden yapılanma çalışmalarının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerindeki etkilerine dair mülki idare amirlerinin düşüncelerini ölçmek amacıyla gerçekleştirilen anketin genel sonuçlarına göre mülki idare amirleri; 2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarından özellikle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ile Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’la getirilen düzenlemelerin mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu ve mülki sistem ile mesleğin geleceğini tehdit edeceği kanaatini taşımaktadır.

Mülki idare amirleri; 5018 sayılı Kamu mali Yönetimi Kanunu, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu, 2005/9207 Sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’le getirilen yapısal düzenlemelerin mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunmadığı kanaatindedir. Mülki idare amirlerinin bu kanaatinde; bahse konu yasal değişikliklerle birçok yetki mülki idare amirlerinden başka birimlere aktarılmış olsa da kaybedilen yetkilerin esasen mülki idarenin özüne dokunmayacak türden ve mülki idare amirinin iş ve imza yoğunluğunu artıran teferruat niteliğindeki işlerle ilgili olduğu düşüncesinin etkili olduğu değerlendirilmektedir.

Mülki idare amirleri; belediyelerin ve il özel idarelerinin yeni yasal değişikliklerle (6360, 5216, 5393, 5203) oldukça güçlendiği, taşra teşkilatının sahip olduğu birçok yetkinin yerel yönetimlere aktarılması suretiyle mülki sistemin ve mülki idare amirlerinin geleceğini tehdit eder hale geldiğini düşünmekte ve mesleğin geleceğinden endişe duymaktadır. Buna karşın mülki idare amirleri yerelde taşra teşkilatına karşı güçlenen bu yapıların (büyükşehir belediyesi, özel idare) merkezi

idareye karşı hala çok zayıf oldukları, belediyelerin ne kadar güçlenirse güçlensin ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eder hale gelmesinin ve Anadolu’da beylikler düzeni benzeri bir yapının oluşmasının mevcut yasal ortamda mümkün olmadığını düşünmektedir. Bununla birlikte mülki idare amirleri 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesini eyalet uygulamasına geçişin altyapısını oluşturacak bir düzenleme olarak görmektedir.

Mülki idare amirleri yasal ve yapısal düzenlemelerin amaçlarıyla ilgili sadece güçlü yerel yönetim birimleri oluşturulması fikrine katılırken ankette belirtilen diğer amaçlarla (etkinlik ve verimlilik, tasarruf, bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmak, hizmetlerde yerelliği sağlamak, etkin ve belirleyici bir merkez oluşturmak, ölçek problemini çözmek) ilgili kararsız kalmışlardır.

Mülki idare amirleri; 2000’li yıllardaki kamuda yeniden yapılanma çalışmalarının total etki olarak mülki idare amirliği mesleğini zayıflattığı fikrinde olsalar da, mülki idare amirlerinin yerlerini ve konumlarını seçimle gelen organlara bırakması fikrine karşı çıkmakta ve gerek büyükşehir uygulaması olan illerde gerekse diğer illerde mülki idare amirliği uygulamasının devam ettirilmesi gerektiğini savunmaktadır.

Mülki idare amirlerinin eğitim durumu, meslekteki hizmet süresi ve mesleki görev durumu değişkenleri dikkate alınarak yapılan çapraz değerlendirmede; “2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları yerel yönetimler (özel idare, büyükşehir belediyesi) merkezli yapılmıştır”, “2004 ve 2005 yıllarındaki yerel yönetimler reformu, merkezden ziyade taşra teşkilatının sahip olduğu birçok yetkinin yerel yönetimlere aktarılması şeklinde tezahür etmiş ve taşra teşkilatının önemli ölçüde zayıflaması sonucunu doğurmuştur”, “6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesi mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkide bulunmuştur”, “5 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5540 sayılı Kanunla 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nda yapılan değişiklikle hayata geçirilen “birinci sınıf mülki idare amirliği” düzenlemesi meslek üzerinde güçlendirici etkilerde bulunmuştur”, “valilik ve kaymakamlık Tanzimat dönemi ürünleri olup miadını doldurmuştur. Çağın gerisinde kalan bu kurumlar ülke genelinde kaldırılmalı ve

yerlerini seçimle gelen organlara bırakmalıdır” ve “2000’li yıllardaki yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının ana hedeflerinden biri kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmaktır” önermelerinde kayda değer herhangi bir farklılaşma görülmemektedir.

“Tüm il sınırlarını kapsayan büyükşehir uygulaması ülkenin üniter yapısını ve mülki sistemi tehdit eden sonuçlar doğurmaya aday olup uygulamadan bir an önce vazgeçilmelidir” önermesinde eğitim durumunda ciddi bir farklılaşma görülmemekle birlikte, mesleki görev durumu ve meslekteki hizmet süresi değişkenlerinde ciddi farklılaşmalar görülmektedir. Mülkiye müfettişleri ve vali yardımcılarının çoğunluğu önermeye katılırken, kaymakamların yarısından bir miktar fazlası, valiler ve bakanlık merkez teşkilatında görev alan meslek mensuplarının ise yaklaşık beşte dördü önermeye katılmamaktadır. Meslekteki hizmet süresi ele alındığında; diğer hizmet süresi gruplarının önermeye katılma oranları % 40-50 bandında iken, 6-10 yıl hizmet grubunun önermeye katılma oranının üçte birin altında olduğu, 21 yıl ve üstü hizmet süresi grubunun ise önermeye % 55’in üzerinde katıldığı görülmektedir.

“6360 sayılı Kanun’la toplam nüfusu 750.000’i geçen illerde, il mülki sınırları düzeyinde büyükşehir belediyelerinin kurulması olumlu bir adım olup uygulama nüfus kriterine bakılmaksızın tüm illere yayılmalıdır” önermesinde ise eğitim durumu ve meslekteki hizmet süresi değişkenleri itibariyle ciddi farklılaşmalar görülmemekte, ancak mesleki görev durumu değişkeni itibariyle farklılaşmalar görülmektedir. Diğer meslek grupları önermeye büyük çoğunlukla (yüzde 70’ler) katılmazken, bakanlık merkez teşkilatında görevli meslek mensuplarının çoğunluğu (% 55) önermeye olumsuz bakmamaktadır.

Mesleki görev durumu değişkeni genel anlamda değerlendirildiğinde bakanlık merkez teşkilatında görev alan mülki idare amirlerinin yasal ve yapısal değişikliklere bakış açısının diğer mesleki görev gruplarına göre daha olumlu olduğu görülmektedir. Bu durum, yasal değişikliklerin birçoğunun altyapı çalışmalarında bakanlık merkez teşkilatında çalışan meslek mensuplarının görev almış olması dolayısıyla ortaya çıkan sahiplenme duygusu olarak açıklanabilir.

Yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının mülki sistem üzerindeki etkileri değerlendirildiğinde; gerek yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, gerek merkezin gücünü daha çok hissettirmesi, gerekse birtakım yeni bölgesel kurumların ortaya çıkmasının

sistem üzerinde zayıflatıcı ve olumsuz etkiler meydana getirdiği görülmektedir. Yeniden yapılanma çalışmaları, Osmanlıdan beri uygulanmakta olan taşra yönetim sistemi olan mülki yönetim sisteminin güç ve kan kaybetmesine yol açarak sistemi daha zayıf hale getirmiştir.

Sistem üzerinde görülen bu etkilerin meslek üzerine de yansımaları olmuş ve dönem içindeki yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları total olarak mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunmuştur. Yapılan idari reformlar, mülki idare amirlerinin birim amirlerine, yerel yöneticilere ve merkeze karşı yetki kayıplarını birlikte getirmiştir. Özellikle illerdeki çeşitli kurumlarda ortaya çıkan güçlü genel sekreterlik modeli, mülki idare amirlerinin etki ve yetkilerinde azalmaları da beraberinde getirmiştir.

1980’li yılların başlarından itibaren batı dünyasında “yeni sağ” akımının getirdiği birtakım yenilikçi düşünceler kamu yönetimi alanında da etkilerde bulunmuş, deregülatif ve piyasa temelli bu yeni anlayış, geleneksel kamu yönetimi anlayışından bütün dünyada ciddi sapma ve kopmaları beraberinde getirmiş, ülkemizde ise süreç içerisinde meydana gelen gelişmeler ve kamuda yeniden yapılanmaya dönük çalışmalar; geleneksel anlayışın en temel değerlerinden biri olan mülki sistem ve mülki idare amirliği üzerinde olumsuz etkilerde bulunmuş, mülki idare amirlerinin geleceğinin sorgulanmaya başlanmasına yol açmıştır.

2000’li yıllarda kamuda yeniden yapılanma çalışmaları genel olarak değerlendirildiğinde mülki sistem ve mülki idare amirliğinin; yerelleşme, yerel seçilmişlerin kutsanması, il sınırları düzeyinde büyükşehir belediyesi uygulaması vb. gibi etkilerle ciddi yaralar aldığı ve kan kaybettiği görülmektedir. Böyle bir ortamda mülki sistemin ve onun kilit uygulayıcısı olan mülki idare amirlerinin varlıkları ve gereklilikleri sorgulanır olmuş ve “mülki idare amirliği kaldırılmalıdır”⁴⁷³ görüşünü savunanlar ciddi manada taraftar bulmaya başlamışlardır.

Bu ortamda AB Konseyi tarafından hazırlanan Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu’nda, “...seçilmiş vali sisteminin getirilmesi konusuyla ilgili olarak, bu aşamada bağlayıcı olmayan tartışmaların sürdürüldüğü...”⁴⁷⁴ ifade edilmek suretiyle Türkiye

⁴⁷³ Bu konuda en uç görüşü savunanların başında Hürriyet Gazetesi yazarı İsmet Berkan gelmektedir. Bknz: “Vali ve Kaymakama sahiden İhtiyaç Var mı?”, *Hürriyet Gazetesi*, 21.09.2013.

⁴⁷⁴ Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu*, s. 10.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, (21.11.2013).

için hazırlanmış olan bir AB belgesinde ilk kez olarak “seçilmiş vali” ibaresine yer verilmiştir.

Bazı araştırmalarda ise, mülki sistemin meslekten daha ciddi sorunlar yaşadığı, zaman içinde Anayasa ve kanunlarla tanımlanmış olan mülki yönetim sisteminde yaşanan kopmalar ve aşırı merkeziyetçiliğin sistemi tam bir hukuksuzluk batağına sürüklediği ileri sürülerek, bütün hizmet alanlarıyla ilgili kararların merkezde alınmasının ve bu kararların uygulanmasında mülki idare amirlerinin devre dışı bırakılmasının il sisteminin özünü oluşturan “merkez adına karar alma” olgusunu bütünüyle ortadan kaldıracak boyutlara ulaştığı ifade edilmekte ve bu durumun mülki sistemin temel işlevlerinden biri olan kamu hizmetlerinin vatandaşla eşit, tarafız, hukuka uygun ve adil biçimde sunulmasını ciddi biçimde engellediği belirtilmektedir.⁴⁷⁵

Bütün bu gelişmeler ve tartışma ortamında, mülki sistemin ve mülki idare amirlerinin geleceği ne olacaktır? Mülki sistem ve mülki idare amirliği kaldırılmalı mıdır? Mülki idare (valilik ve kaymakamlık), 1950’lerden beri sorunsuz dönemlerde gözden düşmekte, ancak kritik ve sorunlu dönemlerde iktidarların adeta dört elle sarıldığı bir kurum olmaktadır. Mülki idare amirlerinin 1946 yılından sonra güçlenmesi, o dönemde CHP’nin siyasal iktidardan uzaklaşma ihtimaline karşı yönetimi bürokrasinin elinde tutma amacıyla açıklanmaktadır.⁴⁷⁶ Gerek kriz dönemlerinde kilit roller üstlenmesi, gerekse ülkemizin üniter devlet yapısını muhafaza etmesi ve ülkemizde demokrasi kültürünün henüz yeterince gelişmemiş olması, mülki idare amirlerine duyulan ihtiyacın günümüzde ve yakın gelecekte devam edeceğini göz önüne sermektedir. 150 yıllık bir idari birikimin ürünü olarak Osmanlı ve Cumhuriyet döneminde devletimizin ve toplumumuzun gelişmesi ve kalkınması adına taşra yönetiminde büyük başarılarla imza atan ve yönetim geleneğimizin önemli bir parçası olan mülki idare amirliği mesleği kaldırılmamalı, ancak çağın gelişen ve değişen şartlarına adapte edilmelidir. Bu uyumlaştırma döneminde yeni yönetim sürecinin dinamikleri iyi irdelenmeli, mülki idare amirleri bu dinamikleri kavrayacak bir eğitim sürecine tabi tutulmalıdır. Günümüze, 6360 sayılı Kanun’la mülki idare amirlerinin geleneksel kırsal ve köye dönük görevlerinin önemli ölçüde erozyona uğradığı dikkate alındığında yeni dönemde mülki idare amirleri; kırsal ve köy merkezli görevlerden nispi

⁴⁷⁵ Emre, *a.g.e.*, s. 306.

⁴⁷⁶ Cahit Tutum, “Mülki idare amirliği Sisteminin yapı ve İşleyişine Etkisi açısından mevzuat sorunu”, *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği* (Ed. K. Fişek), Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara, 1976, s.182.

olarak uzaklaşacaklar, ancak çevre, tüketici hakları, aile ve sosyal politikalar, göç gibi kent merkezli ve görece yeni görevlerle daha çok iştigal etmeye başlayacaklardır. Mülki idare amirleri, görev kartelasındaki bu değişimi iyi okumalı ve kendilerinin bireysel gelişimi açısından da bir fırsat olabilecek bu durumu özümseyerek, vatandaşa daha nitelikli hizmet sunulmasına liderlik etmelidir.

Ayrıca, çağın yönetim anlayışının ilkelerini ve ruhunu benimsemiş mülki idare amirlerinin varlığı, emniyet ve asayiş hizmetlerinin sevk ve idaresi ile ilgili konular başta olmak üzere, taşrada adil bir yönetim⁴⁷⁷ için vatandaşlarımız açısından güvence teşkil edecektir. Mevcudiyeti ve gerekliliği sorgulanmakla birlikte, bilgi çağının alt yapısıyla ve yeni yönetim teknikleriyle donanmış mülki idare amirleri, kamu yararının temsilcisi sıfatıyla hukuk devletinin, kamu ahlakının, şeffaflığın, insan haklarına saygılı ve halkın taleplerine duyarlı bir kamu yönetimi anlayışının yerleştirilmesinde ve güvence altına alınmasında önemli roller üstlenecektir. Mülki idare amirleri idari tecrübe ve birikimleriyle kamu yönetiminde kaçınılmaz olan dönüşüm sürecinde lokomotif olma işlevi ve hakemlik görevini başarılı bir şekilde yerine getirebildikleri takdirde, mülki idare amirliği Türk yönetim sistemindeki mevcudiyetini ve saygınlığını muhafaza edecektir. Sistemin ve misyonunun bittiğine dair umutsuzluk ise bizzatıhi mesleği de bitirecek hüsrânların yaşanması sonucunu doğuracaktır.⁴⁷⁸

Sonuç olarak üniter devlet yapısını benimsemiş Türkiye Cumhuriyeti devletinin ülkesinin bölünmezliği ve bütünlüğü için, taşra yönetim sistemi olan ve anayasal temele dayanan mülki sistemin devamı, hukuk devleti ilkelerinin ülkenin her sathında hakim kılınması ve kamu hizmetlerinin eşit, tarafsız ve adil bir şekilde sunulması için mülki idare bölümlerinde merkez adına görev yapan mülki idare amirlerinin varlığı gerekli görülmekte ve yakın gelecekte sistemin ve mesleğin kaldırılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

⁴⁷⁷ Seyfullah Hacımüftüoğlu, “2023 Hedeflerinin Gerçekleşmesine Aracılık Edecek Bir İdari Yapıyı Tesis Etmemiz Gerekliyor”, (röp. K. Turgut), *İdarecinin Sesi Dergisi*, Eylül-Ekim-Kasım 2012, S. 153, s. 10. http://www.tid.web.tr/default_b0.aspx?id=355, (11.11.2013).

⁴⁷⁸ Emre, *a.g.e.*, s. 308.

KAYNAKLAR

- Acar, A. - Sevinç, İ., (2011), “Avrupa Birliği Sigma (Support For Improvement In Governance And Management) Programı’nın Türk Kamu Yönetimine Yansımaları” (ss. 1-12), *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 25, S. 2.
- Açıkgöz, E., (2007), “Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin”, SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Isparta.
- Akdoğan, A. A., (2008), *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği*, Ankara, TODAİE Yayınları, Bizim Büro Basımevi.
- Aktel, M., (2003), *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Ankara, Asil Yayın Dağıtım.
- Aktel, M. - Altan, Y. - Kerman, U., (2009), “5747 sayılı Yasa İle Köye Dönüştürülen Küçük Belediyeler: Isparta Örneği” (ss. 46-70), *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 18, S. 1, 1 Ocak 2009, TODAİE Yayınları.
- Arslan, A., (2004), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler” (ss.146-190), *Maliye Dergisi*, Ocak-Nisan 2004, S.145.
- Ayman Güler, B., (1998), *Yerel Yönetimler*, 2. Baskı, Ankara, TODAİE Yayınları, No: 280.
- Ayman Güler, B., (2010), *Türkiye’nin Yönetimi-Yapı-*, 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi.
- Bedük, S. A., (2012), “Büyükşehir Sınırlarının İl Sınırları ile Örtüştürülmesi Ülkemizde Sorunları Azaltma Yerine Artıracak Bir Uygulamadır” (ss. 6-10), *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran 2012, S. 151, http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/151/2-%20saffte%20arikan.pdf, (21.01.2014).
- Bozkurt, E. - Özcan, M. - Köktaş, A., (2008), *Avrupa Birliği Hukuku*, 4. Baskı, Ankara, Asil Yayın Dağıtım.
- Bilgiç, V., (2008), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” (ss. 27-46), *Kamu Yönetiminde Çağdaş yaklaşımlar*, (ed. A. Balcı vd.), Ankara, Seçkin Yayınevi.
- Can, H. H., (2007), “Türk İdare Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimler ve Yeni Mahalli İdare Kanunlarının Getirdiği Sistem” (ss. 53-69), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden yapılanması-II*, (Ed. A. Nohutçu- A. Balcı), İstanbul, Beta Yayınları.
- Coşkun, B. - Nohutçu, A., (2005), “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kurumsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirmeler ve Saptamalar” (ss.

1-36), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden yapılandırılması-I* (Ed. A. Nohutçu - A. Balcı), İstanbul, Beta Yayınları.

Çiftepınar, R., (2006), “Yeni İl Özel İdare Yasası’na Eleştirel Bir Bakış” (ss. 123-145), *Yasama Dergisi*, Temmuz-Ağustos- Eylül 2006, S. 2.

Çukurçayır, M. A., (2012), “Büyükşehir Yasa Tasarısı Ne Şekilde Okunmalı ”, *Radikal Gazetesi*, 12.11.2012.

Çukurçayır, M. A., (2012), “Yeni Büyükşehir Kanunu Tasarısı Eyalet Kanunu Olma Yolundadır ve Durdurulmalıdır”, *Yeni Meram Gazetesi*, Konya, 11.09.2012.

Çukurçayır, M. A., (2012) “Asıl Tartışmamız Gereken Mevcut Sistemin Ne Kadar İşlevsel ve Verimli Olduğudur” (ss. 20-23), *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran 2012, S. 151,
http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/151/6-%20akif%20cukurcayir.pdf,
(21.01.2014).

Çukurçayır, M. A., (2012), “Büyükşehir, Bütünşehir, Eyalet, Bölge Yönetimi Kaosa Doğru”, *Yeni Meram Gazetesi*, Konya, 19.11.2012.

Dinçer, C., (2008), “5302 Sayılı Kanunla Yapılan Yeni Düzenlemelerden Sonra İl Özel İdaresinin Başlı Olarak Vali ve Uygulamada karşılaşılan sorunlar”, *Türk İdare Dergisi*, Haziran 2008, S. 459.

Dinçer, Ö. - Yılmaz, C., (2003), *Kamuda Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara, Başbakanlık Yayını.

Eliçin Arıkan, Y., (2008), “Avrupalılaşıma: Kavramsal Bir Çerçeve” (ss. 123-147), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, (ed. B. Parlak), Ankara, Turhan Kitabevi.

Emre, C. vd., (2002), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdare’nin Geleceği*, Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını.

Ergun, T., (2004), *Kamu Yönetimi Kuram / Siyasa / Uygulama*, Ankara, TODAİE Yayınları.

Eryılmaz, B., (2008), *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, 3. Baskı, İstanbul, Alfa Basın Yayım Dağıtım.

Eryılmaz, B., (2007), *Kamu Yönetimi, Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar*, İstanbul, Erkam Matbaası.

Eryılmaz, B. - Tuncer, A., (2013), “AB Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması” (ss.165-189), *Akademik İncelemeler Dergisi*, C. 8, S. 1.

Fürst, D., (2008), “Çok Katmanlı Yönetişim ve Bölgesel Yönetişim Üzerine” (ss. 151-177), çev. M.A. Çukurçayır, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, (ed. B. Parlak), Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

Fukuyama, F., (2004), *Devletin İnşası 21.Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim*, çev. D. Çetinkasap, 4. Baskı, İstanbul, Remzi Kitabevi.

Genç, F. N., (2010), “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı” (ss. 145-159), *Türk İdare Dergisi*, S. 466, Ankara.

Görmez, K., (2000), “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri” (ss. 81-88), *G.Ü. İİBF. Dergisi*, C. 2, S. 1, Ankara.

Gözler, K. - Kaplan, G., (2012), *İdare Hukuku Dersleri*, 12. Baskı, Bursa, Etkin Basın Yayın Dağıtım.

Gözler, K., (2013), “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler”, www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf, (22.01.2014).

Gül, H. - Memişoğlu, D., (2007), “Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetimsel Reform” (ss. 57-112), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, (ed. M. A. Çukurçayır - G. Gökçe), Konya, Çizgi Kitabevi.

Güzel, H. C., (2012), “Büyükşehir Belediyelerinin İl Sınırlarıyla Örtüştürülmesi Resmen Bölge Sistemine Geçmiştir” (ss. 12-15), *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran 2012, S. 151, http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/151/4-%20hasan%20celal.pdf, (21.01.2014).

Güzel, H. C., (2012), “Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu Mahzurludur”, *Sabah Gazetesi*, 08.05.2012, <http://www.sabah.com.tr/Yazarlar/guzel/2012/05/08/yeni-buyuksehir-belediyesi-kanunu-mahzurludur>, (22.01.2014)

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, (1972), *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*, Ankara, TODAİE Yayınları, No. 123, Sevinç Matbaası.

Hacımüftüoğlu, S., (2012), “2023 Hedeflerinin Gerçekleşmesine Aracılık Edecek Bir İdari Yapıyı Tesis Etmemiz Gerekliyor” (ss. 6-13), (röp. K. Turgut), *İdarecinin Sesi Dergisi*, Eylül –Ekim-Kasım 2012, S. 153, http://www.tid.web.tr/default_b0.aspx?id=355, (11.11.2013).

İnanç, H., (2005), *AB’ye Entegrasyon Sürecinde Türkiye’nin Kimlik Problemi*, Ankara, Adres Yayınları.

İnanç, H., - Ünal, F., (2007), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler” (ss. 1-24), *DPU Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 17.

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, (2013), *Sessiz Devrim Türkiye'nin Demokratik Değişim ve Dönüşüm Envanteri 2002-2012*, Ankara.

Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor, (1991), Ankara, TODAİE Yayınları.

Kara, U., (2004), *Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü*, Ankara, Maki Basın Yayıncılık.

Kara, M. - Palabıyık, H., (2007), -“5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri-Toplum Kalkınması İlişkisi” (ss. 25-47), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama*, (ed. H. Özgür, M. Kösecik), Nobel Yayınları, Ankara.

Kartal, A., (2006), “Yeni Kamu Yönetiminin Türkiye’ye Yansıması Olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kocaeli.

Kaştan, Y., (2004), “Yerel Yönetimlerde Devlet Yatırımı Kavramının Tarihi Gelişimi”, *Kastamonu Eğitim Dergisi*, Ekim 2004, C. 12, No. 2.

Keçeciler, M., (2012), “Bu Yapılanmanın İstanbul ve Kocaeli İçin Doğru Olabileceğini, Savunuyorum, Ama Diğerleri İçin Yanlıştır ve Hatalıdır” (ss. 16-19), *İdarecinin Sesi Dergisi*, S. 151, Mayıs-Haziran 2012.

Keleş, R.- Yavuz, F., (1989), *Yerel Yönetimler*, 2. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi.

Kösecik, M., (2004), “Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri” (ss. 3-31), *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (ed. M. Acar- H. Özgür), Ankara, Nobel Yayınevi.

Kurt, M. - Yaşar Uğurlu, Ö., (2007), “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi” (ss. 81-109), *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi (AKÜİİBFD)*, 2007, C. 9, S. 11.

Küçükyavaş, N., (2013), “Bucakların İşlevsizleştirilmesinde Merkezin ve Merkezi Siyasetin Rolü”, Ankara, T.C. Başbakanlık İGB.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, *2013 Yılı Faaliyet Raporu*, <http://www.migm.gov.tr/>, (12.04.2014).

Mahmutoğlu, A., (2007), “Yerel Yönetim Yasaları Sonrasında Mülki İdare Sistemi: Yerel Yönetimler-Merkezi Yönetim İlişkilerinde yeniden yapılanma”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden yapılanması-II*, (ed. A. Nohutçu- A.Bacı), İstanbul, Beta Yayınları.

OECD (1998), “Preparing Public Administrations for the European Administrative Space”, *SIGMA Papers*, No. 23, Kamu Yönetimlerinin Avrupa İdari Alanı İçin Hazırlanması, 23 No.lu SIGMA Raporu, OECD Yayınları.

OECD, (1998), Sustainable Institutions for European Union Membership, *SIGMA Papers No. 26*, “Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Sürdürülebilir Kurumlar, SIGMA Raporu No. 26” (ss. 5-34), çev. P. Acar, *Maliye Dergisi*, Ocak-Nisan 2005, S. 148.

OECD, (1999), European Principles for Public Administration, *SIGMA Papers, No.27*, (Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri, Sıgma Raporları No:27 (ss. 57-89), çev. P. Kuzey, *Maliye Dergisi*, 2 Eylül-Aralık 2004, S. 147.

OECD, (2000), Public Procurement Review Procedures, *SIGMA Papers, No.30*, (*Kamu Alımları İnceleme Usulleri*), SIGMA Rapor No. 30, çev. P. Kuzey, <http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/37116466.pdf>, (23.12.2012)

Okçu, M., (2005), “Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması” (ss. 140-159), *Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri*, (ed. H. Arıkan - M. Kar), Ankara, Seçkin Yayınevi.

Okçu, M., (2005), “Avrupa Yönetim Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim” (s. 257-298), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, (ed. A. Nohutçu - A. Balcı), İstanbul, Beta Yayınevi.

Okçu, M. - Aktel, M. - Kerman, U., (2007) “İki Süreci Anlamak: Kamu Yönetiminde Küreselleşme ve Avrupalılaşma” (ss. 43-67), *Küresel Esintiler Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, (ed. A. Yılmaz - Y. Bozkurt), Ankara, Baran Ofset.

Ortaylı, İ., (2008), *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, 3. Baskı, Ankara, Cedit Neşriyat.

Ökmen, M. - Canan, K., (2009), “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi” (ss.139-171), *Yönetim ve Ekonomi* 16/1, Cilt 16, S.1, CBÜİBF Dergisi.

Ökmen M., - Özer B., (2007), “Küreselleşme Yerelleşme Dikotomisinin Açılımları Üzerine Bir tartışma” (ss. 19-42), *Küresel Esintiler Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, (ed. A. Yılmaz - Y. Bozkurt), Ankara, Baran Ofset.

Ökmen, M. - Parlak, B., (2010), *Yerel Yönetimler*, Ankara, Alfa Aktüel Yayınları.

Ömürgönülşen, U., (2003), “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği” (ss. 3-44), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (ed. M. Acar - H. Özgür), Ankara, Nobel Yayınevi.

Ömürgönülşen, U., (1997), “ The Emergence Of A New Approach To The Public Sector: The New Public Management” (ss. 517-565), *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (AÜSBFD)*, C. 52, S. 1.

Ömürgönülşen, U., - Öktem, M. K., (2004), “Türkiye’nin Avrupa Birliğine Yönetim Uyum: Yönetim Sorun Alanları Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları” (ss. 33-65), *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (ed. M. Acar- H. Özgür), Ankara, Nobel Yayınevi.

Özel, M., (2008), “Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimine Etkileri” (ss.129-181), *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, (ed. M. Özel - V. Eren), Konya, Çizgi Kitabevi.

Özer, M.A., (2005), “Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi” (ss. 3-46), *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık 2005, S. 59.

Özgür, H., (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi” (ss. 183-224), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (ed. M. Acar - H. Özgür), Ankara, Nobel Yayınevi.

Özfatura, B., (2012), “Büyükşehir Belediyesi Olmak?”, 04.02.2012, <http://www.burhanozfatura.org/koseyazilari.aspx?ID=257>, (21.01.2014).

Parlak, B., (2005), “Küresel gelişmeler ve Avrupa Birliği Uygulamaları Ekseninde Yerelleşme” (ss. 1-18), *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metodlar*, (ed. N. T. Arslan), İstanbul, Alfa Akademi Yayıncılık.

Parlak, B., (2007), “Küreselleşme Sürecinde Ulus Devlet ve Kamu Yönetimi: Post-Modern Paradigmalar” (ss. 3-18), *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, (ed. A. Yılmaz - Y. Bozkurt), Ankara, Baran Ofset.

Pocci, G., (2008), *Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği*, (çev. A. Babacan), 2. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Polatoğlu, A., (2003), *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, 2. Baskı, Ankara, ODTÜ Yayıncılık.

Sağlam M., (2008), “Küreselleşme Sürecinin Anayasa Üzerine Etkileri” (ss. 89-128), *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, (ed. M. Özel - V. Eren), Konya, Çizgi Kitabevi.

Sallan Gül, S., (2006), *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kısacasında Refah Devleti*, 2. Baskı, Ankara, Ebabil Yayıncılık.

Saraç, O., (2005), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi” (ss. 122-163), *Maliye Dergisi*, Ocak-Nisan 2005, S.148.

Sezer, Ö., (2008), “Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara.

Sürgit, K., (1972), *Türkiye’de İdari Reform*, Ankara, TODAİE Yayınları, No.128, Sevinç Matbaası.

Şaylan, G., (2003), *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi.

Şaylan, G., (2008), *Temsili Liberal Demokrasinin Önlenebilir Krizi*, Ankara, İmge Kitabevi.

Şat, N., (2009), “Kamudaki Yeni Yönetim Anlayışı Weber Bürokrasisinin Sonu Mu?” (ss. 93-108), *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Aralık 2009, C. 2, S. 1.

Tanılır, M. N., (2008), “İl Özel İdarelerinde Valilerin Konumu Yeniden Düzenlenmelidir” (ss. 45-46), *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mart-Nisan -2008, C. 22, S.127.

Tarhan, R. B., (2006), *Yolsuzlukla Mücadelede Kanunlar, Yönetmelikler, Uluslararası Sözleşmeler, Eylem Planları*, Ankara, TEPAV Yayınları, Matsa Basımevi.

Tecer, M., (2007), *Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular - Yanıtlar*, Ankara, TODAİE Yayınları.

Toksöz, F., (2008), *İyi Yönetişim El Kitabı*, İstanbul, TESEV Yayınları.

Tortop, N., (1999), *Mahalli İdareler*, 6. Baskı, Ankara, Yargı Yayınları.

Topbaş, K., (2012), “Yeni Yasa, Ülkemizde Belediyeciliği Dünya Standartlarına Taşıyor” (ss. 8-10), *TBB İller ve Belediyeler Dergisi- Yeni Büyükşehirlere Doğru*, Ekim-Kasım 2012, S. 774-775.

Tutum, C.,(1994), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara, TESAV Yayınları, No. 3.

Tutum, C., (1976), “Mülki idare amirliği Sisteminin yapı ve İşleyişine Etkisi açısından mevzuat sorunu”, *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, (ed. K. Fişek), Ankara, Türk İdareciler Derneği Yayını.

Türel, M., (2012), “Hizmet Siyaseti, Yerel Yönetim ve Yönetimde Yerindenlik” (ss. 11-13), *TBB İller ve Belediyeler Dergisi- Yeni Büyükşehirlere Doğru*, Ekim-Kasım 2012, S. 774-775.

Yayman, H., (2008), *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*, Ankara, Turhan Kitabevi.

Yılmaz, A., (2007), “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar” (ss. 215-240), *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Nisan 2007, S. 17.

Yılmaz, C., (2012), “Yerel Yönetimlerin Başarısının En Önemli Ön şartı Kentlerin Ekonomik Gelişimidir” (ss. 4-7), *TBB İller ve Belediyeler Dergisi- Yeni Büyükşehirlere Doğru*, Ekim-Kasım 2012, S. 774-775.

TBMM Genel Sekreterliği, (2010), *Stratejik Plan Raporu 2010-2014*,
http://www.tbmm.gov.tr/raporlar/2010_2014_stratejik_plan.pdf, (21.09.2013).

T.C. AB Bakanlığı, *Türkiye- AB İlişkilerinin Tarihçesi*,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=111&l=1>, (12.08.2013).

2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=58>,
(10.11.2012).

2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=59&l=1>,
(27.11.2012).

2008/14481 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42261&l=1>, (21.11.2012).

Avrupa Komisyonu, *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu*,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf, (20.09.2012).

Avrupa Komisyonu, *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1999 Düzenli Raporu*,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf, (25.09.2012).

Avrupa Komisyonu, *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 2000 Düzenli Raporu*,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf, (12.09.2012).

Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu*,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf, (26.09.2012).

Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf>, (28.09.2012).

Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu*,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, (23.09.2012).

Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu*,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, (27.09.2012).

Avrupa Toplulukları Komisyonu, *2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu*,

http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/pdf/package/sec_1426_final_en_progress_report_tr.pdf, (16.09.2012).

Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye 2006 İlerleme Raporu*,

http://www.abgs.gov.tr/files/Duyurular/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, (17.09.2012).

Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye 2007 İlerleme Raporu*,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf, (03.09.2012).

Avrupa Toplulukları Komisyonu, *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, (05.09.2012).

Avrupa Toplulukları Komisyonu, *2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu*,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, (06.09.2012).

Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu*,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, (08.09.2012).

Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu*,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, (10.09.2012).

Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu*,

http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf, (11.02.2013).

Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, (21.11.2013).

Avrupa Konseyi, *2001 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, (08.03.2012).

Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi*.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, (09.03. 2012).

Avrupa Konseyi, *2006 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, (10.03. 2012).

Avrupa Konseyi, *2008 Yılı Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, (12.02.213).

2001 Yılı Ulusal Programı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>, (17.11.2012).

2003 Yılı Ulusal Programı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1>, (21.11.2012).

2008 Yılı Ulusal Programı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1>, (19.11.2012).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/plan7/pln7-oku.html>, (10.10.2012).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, (11.10.2012).

Dokuzuncu Kalkınma Planı,

<http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13744/plan9.pdf>, (12.10.2012).

Onuncu Kalkınma Planı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>, (13.11.2013).

57. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP57.html>, (10.10.2012).

58. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP58.htm>, (10.10.2012).

59. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP59.htm>, (11.10.2012).

60. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP60.htm>, (12.10.2012).

61. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP61.htm>, (14.10.2012).

60. Hükümet Programı Eylem Planı,

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/EylemVeDigerPlanlar/Attachments/4/60.HükümetProgramıEylemPlanı.pdf>, (12.10.2012).

Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı,

http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/Yonetim/saydamlik_ektin_yonetim/saydamlik_ektin_yonetim.pdf, (16.10.2012).

Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/02/20100222-1.htm>, (15.10.2012).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi,

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (23.02.2012).

Kamu İhale Kanunu Genel Gerekçesi,

<http://ihalemektebi.wordpress.com/mevzuat/4734-sayili-kamu-ihale-kanunu/tasari-gerekcesi/>, (18.12.2012).

Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Genel Gerekçesi,

<http://www.kamuihalekurulu.com/kamu-ihale-sozlesmeleri-kanunu-gerekcesi.html>, (01.12.2012).

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Genel Gerekçesi,

http://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bilgi_edinme_komisyon_raporu.pdf, (02.12.2012).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi,

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss432m.htm>, (06.01.2013).

5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Genel Gerekçesi,

<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0915.pdf>, (07.01.2013).

Belediye Kanunu Genel Gerekçesi, <http://www.sayilikanun.com/5393-sayili-belediye-kanununun-gerekcesi/>, (12.01.2013).

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Genel Gerekçesi,

<http://www.gmka.org.tr/uploads/downloads/dosya/mevzuat/2.%205449%20sayil%20Kanunun%20GENEL%20GEREKES.pdf>, (09.01.2013).

Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0529.pdf>, (13.01.2013).

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0552.pdf>, (14.01.2013).

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0716.pdf>, (21.12.2012).

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0704.pdf>, (15.01.2013).

Sulama Birlikleri Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0873.pdf>, (16.01.2013).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi, <http://www.sayilikanun.com/6328-sayili-kamu-denetciligi-kurumu-kanununun-gerekcesi/>, (17.01.2013).

<https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/227498--buyuksehir-belediyesi-kanununa-kismi-iptal>, (10.10.2013).

<http://www.abgs.gov.tr/>, (17.11.2012).

http://www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2003/Tr/pdf/V-idari_kapasite.pdf, (21.11.2012).

http://www.aid.sakarya.edu.tr/uploads/PDF_8_1_M07.pdf, (01.02.2014).

http://www.academia.edu/656916/Kamudaki_Yeni_Yonetim_Anlayisi_Weber_Burokrasisinin_Sonu_Mu, (14.09.2012).

<http://www.antalya.gov.tr/icerik/24/138/112-acil-cagri-merkezi.html>, (25.12.2013).

<http://www.bodrumgundem.com/2013/02/24/buyuksehir-yasasi-ulkeyi-eyalet-sistemine-goturuyor/>, (27.12.2012).

<http://buder.org.tr/template/medya/yayin/BUCAK.pdf>, (01.02.2014)

http://212.174.133.188/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md148/kamumaliyonelemi.pdf, (20.10.2012).

<http://www2.cevreorman.gov.tr/ekitap/k1.pdf>, (12.09.2012).

<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/480/5590.pdf>, (22.01.2014).

http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/maliyederisi.asp?dergi_no=153, (23.03.2013).

http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md148/abuyeligi.pdf, (23.03.2013).

<http://doka.org.tr/default.aspx>, (31.01.2014).

<http://e-dergi.atauni.edu.tr/index.php/IIBD/article/viewFile/6567/6140>, (11.02.2013).

<http://www.etik.gov.tr/>, (23.10.2012).

<http://fotoanaliz.hurriyet.com.tr/galeridetay/58935/4369/22/bakan-yardimcilarinin-tumu-belli-oldu>, (21.05.2012).

<https://www.google.com.tr/#q=TBB+%C4%B0ller+ve+Belediyeler+Dergisi+-Yeni+B%C3%BCy%C3%BCk%C5%9Fehirlere+Do%C4%9Fru%2C+2012+Ekim-Kas%C4%B1m%2C+S.+774-775>, (22.01.2014).

<http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/24755808.asp>, (21.09.2013).

<http://www.ihale.gov.tr/>, (28.11.2012).

<http://www.internethaber.com/buyuksehir-mhp-grup-baskanvekili-mehmet-sandir-ak-parti-chp-sezgin-tanrikulu-pkk-475150h.htm>, (26.12.2012).

<http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/6825,arslan-ahmet-5018-sayili-kmykk-ile-kamu-harcama-sistemi-.pdf?0>, (04.01.2013).

<http://members.comu.edu.tr/hpalabiyik/makale/f15.pdf>, (24.01.2014).

<http://www.migm.gov.tr/>, (13.03.2014).

<http://www.oecdlibrary.org/>, (19.12.2013).

<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/39560850.pdf>, (23.01.2013).

http://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-papers_20786581, (22.01.2013).

<http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37116466.pdf>, (23.12.2012).

<http://www.ombudsman.gov.tr/>, (19.01.2013).

http://personel.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/personel/kaymakam%20adaylar%C4%B1%20y%C3%B6netmeli%C4%9Fi-%206.7.2011-27986.pdf, (15.01.2014).

http://www.radikal.com.tr/yorum/buyuksehir_yasa_tasarisi_ne_sekilde_okunmali-1108110, (12.11.2012).

<http://www.sabah.com.tr/Gundem/2013/11/04/bartin-butunsehir-oluyor>, (23.03.2014).

<http://sbe.dpu.edu.tr/dpujss.html>, (26 11. 2012).

<http://www.sgb.gov.tr/sayfalar/maliyederigisi.aspx>, (23.01.2014).

<http://siyaset.milliyet.com.tr/iste-buyuksehir-olacak-11-sehir/siyaset/siyasetdetay/08.05.2011/1387687/default.htm>, (29.09.2012).

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=114855, (13.11.2013).

http://www.tid.web.tr/default_b0.aspx?id=328, (21.01.2014).

<http://www.tkhk.saglik.gov.tr/>, (28.11.2013).

http://rapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?adnksdb2&ENVID=adnksdb2Env&report=wa_turkiye_il_koy_sehir.RDF&p_kod=1&p_yil=2013&p_dil=1&desformat=html, (14.03.2014).

<http://www.tv8.com.tr/v-9045-21-buyuksehir-yasasi>, (25.12.2012).

ÖZ GEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler :

Adı ve Soyadı: Adem USLU

Doğum Yeri ve Yılı: Manavgat / 05.03.1973

Medeni Hali: Evli

Eğitim Durumu :

Lisans Öğrenimi: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü (1988-1992)

Yüksek Lisans Öğrenimi: Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Ana Bilim Dalı Yakınçağ Tarihi (2003-2007)

Yabancı Dil(ler) ve Düzeyi :

1. İngilizce (çok iyi)
2. Almanca (orta)

İş Deneyimi :

1. Denizli Beyağaç Kaymakamı (1997-2000)
2. Artvin Murgul Kaymakamı (2000-2002)
3. Elazığ Keban Kaymakamı (2002-2005)
4. Adana Pozantı Kaymakamı (2005- 2007)
5. Manisa Sarıgöl Kaymakamı (2007-20012)
6. Afyonkarahisar Vali Yardımcısı (2012---)

Bilimsel Yayınlar ve Çalışmalar :

1. “Mülki İdarenin Geleceği”, İdarecinin Sesi Dergisi, Sayı 160, Mart- Nisan 2014.
2. 1840-1856 Yılları Arasında Rusya’nın Balkan Politikası ve Bu Politika Çerçevesinde Osmanlı İmparatorluğu ile İlişkiler, Yüksek Lisans Tezi, Elazığ-2007.